نشریه مکتب احیاء، ۳ (٦)، ۳٤-٥٥/ بهار ١٤٠٤
https://doi.org/10.22034/3.6.5

مقالهٔ پژوهشی

ارزیابی قانون به مثابهٔ ابزار حکمروایی در سکونتگاه‌های غیررسمی

(نمونهٔ مطالعه: کمپ بی سربندر-بندر امام خمینی (ره))*

محمدرضا سرتیپی اصفهانی[1]**
نگین رجب‌بوجانی[1]

۱. گروه معماری منظر، دانشکدهٔ معماری، دانشکدگان هنرهای زیبا، دانشگاه تهران، ایران

اطلاعات مقاله

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۱۶
تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۰۱/۱۲
تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۲/۲۵
تاریخ انتشار: ۱۴۰۴/۰۳/۰۱

واژگان کلیدی
قانون و مقررات، سکونتگاه غیررسمی، مالکیت زمین، حکمرانی، کمپ بی سربندر

چکیده

سکونتگاه‌های غیررسمی، حلبی‌آبادها، زورآبادها، گودنشین‌ها، حاشیه‌نشینی، بخشی از بافت‌های مسئله‌دار و فرسوده ایران را شکل داده‌اند. بخشی از شهر که دارای معضلاتی همچون مشکلات اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی است که به نوعی فقر شهری را به نمایش می‌گذارد. ایجاد این سکونتگاه‌ها که از معضلات مدیریت شهری نیز محسوب می‌شوند، علل گوناگون دارد و همین امر آن‌ها را به مسائل چندبعدیِ بغرنج تبدیل کرده‌است. اما یکی از مهم‌ترین علل مسبب آن، به مدیریت کشور بر می‌گردد. حکمرانی کشور به‌ویژه در بخش اقتصاد، در ایجاد، تداوم و یا حل این معضل شهری بسیار موثر است. بنابراین ابزار حکمرانی یعنی «قانون» می‌تواند بسیار موثر باشد لذا در این پژوهش با روش جمع‌آوری اطلاعات و اسناد کتابخانه‌ای و روش پژوهش تحلیل محتوا و در ترکیب با گفت‌وگو با کارشناسان و مدیران شهری و مردم در بازدید میدانی، به دنبال بررسی علل مرتبط با این معضل ایجاد شده در دل قوانین هستیم. بنابر یافته‌های این پژوهش، ابزار قانون به عنوان یکی از علل اساسی نیز باعث ایجاد و یا تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی در موضع ایجاد، تشدید و تداوم، و راه برون‌رفت آن شده‌است. بنابراین با شناخت خلاءهای قانونی و تنقیح آن می‌توان گام موثری در راه حل معضل سکونتگاه‌های غیررسمی برداشت

* این مقاله برگرفته از طرح پژوهشی «منظر رنج؛ مصایب توسعه دیگران در جامعه محلی؛ نمونه مطالعه: شهر سربندر» است که تحت نظارت دکتر سیدامیر منصوری در اسفندماه ۱۴۰۳ در پژوهشکده هنر، معماری و شهرسازی نظر و با حمایت مرکز معماری حوزه هنری انقلاب اسلامی به انجام رسیده است.
** نویسندهٔ مسئول: ۰۹۳۹۲۲۵۸۱۴۵, mohammad.sartipi@ut.ac.ir

This is an open access article disributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

مقدمه

یکی از مهم‌ترین عوامل تعیین کیفیت زیست انسان، کیفیت مسکنی است که در آن زندگی می‌کند چرا که نیاز به مسکن، یکی از پایه‌ای ترین نیازهای بشر از ابتدای خلقت بوده و هست و دسترسی به آن از پایه‌ای‌ترین حقوق انسان در جوامع مدنی محسوب می‌شود. حقی که در اصل ۳ و ۳۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز منعکس شده است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸). اما با وجود این حقِ بدیهی، ابتدایی، قانونی، عرفی و شرعی همچنان شاهد زیست نامطلوبی با عنوان «سکونت غیررسمی» در ایران هستیم. سکونتگاه‌های غیررسمی یکی از اصلی‌ترین نمودهای فقر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی است که ناترازی سطح زیست شهری را نمایان می‌کند. مرکز پژوهش‌های مجلس ایـن سکونتگاه‌ها را از چهره‌های بارز فقر شهری معرفی می‌کند (قانون بودجهٔ کل کشور ، ۱۴۰۲). سکونتگاه‌های غیررسمی که از اقسام بافت‌های فرسوده و مسئله‌دار محسوب می‌شوند، حاصل توسعه نامتوازن شهری است که به عقیدهٔ حاجی‌علی‌اکبری نمود آن محلات ناکارکرد (انحراف محله از هنجارهای رفتاری اجتماعی قابل‌قبول- جرم‌خیزی، دسترسی نامناسب به آموزش، نبود بازار مسکن کارآمد، محرومیت فرهنگی و فرسودگی اجتماعی و اقتصادی) و افت شهری به معنای کارایی نامطلوب اقتصادی و طرد اجتماعی، اقتصادی، کالبدی و محیطی است (Hajialiakbari, 2017). هرچند نمی‌توان انواع بافت فرسوده (فرسوده میانی، تاریخی و غیررسمی) را به دلیل تفاوت در ماهیت و چالش‌های موجود هریک با یکدیگر مقایسه کرد اما این نوع از بافت فرسوده را شاید بتوان پیچیده‌ترین و مسئله‌دارترین نوع آن دانست چرا که در کنار چالش‌هایی همچون نفوذناپذیری معابر و ناپایداری سازه و ریزدانگی (که ملاک فرسودگی بافت در شورای عالی معماری و شهرسازی (۱۳۸۵) است (Mansouri, 2020)) در ایـن نوع بافت شهری، «مسئلهٔ مالکیت زمین» نیز مطرح است

در واقع آن چه باعث شده این سکونتگاه‌ها، غیررسمی انگاشته شوند، عامل «مالکیت زمین» است. ساکنان این املاک، از نظر قانونی صاحب ملک خویش نیستند بلکه بخشی از زمین را به نوعی مصادره کرده و کلونی در آن تشکیل داده‌اند. علل ایجاد این سکونتگاه‌ها متعدد است اما آن‌چه به‌وضوح در این سکونتگاه‌ها دیده می‌شود، فقر اقتصادی است. کنترل فقر نیز نیازمند مدیریت صحیح منابع و توزیع متناسب آن در میان همه مردم است. بنابراین علل اصلی را باید در مدیریت کشور یافت که متناسب با سه قوا، در سه سطح قانون‌گذاری (مجلس شورای اسلامی در صدر مهره‌های موثر قانون‌گذاری و دیگر سازمان‌ها و ارگان‌های قانون‌گذار)، اجرا و مدیرت (قوهٔ مجریه در صدر آن دولت و دیـگر ارگان و سازمان‌های وابسته) و نظارت بر حسن اجرای قانون توسط مجری (قوهٔ قضاییه) است.

هم‌اکنون طبق آمار شرکت بازآفرینی شهری ایران در مهر سال ۱۴۰۲ جمعیت ساکنین بافت‌های ناکارآمد ۱۹۸۴۱۶۷۹ نفر است که ۳۲٫۱ درصد آن در بافت‌های حاشیه‌ای و غیررسمی ساکن هستند. بنابراین ما با جمعیت بسیار زیادی از شهروندانی مواجه هستیم که سهمی از شهر ندارند. از طرف دیگر طبق آمار سال ۱۴۰۱ دبیرخانه ستاد ملی بازآفرینی شهری پایدار، جمعیت ساکن این سکونتگاه‌ها معادل ۶۲۲۶۳۷۷ نفر در مساحتی ۵۹۳۸۱ هکتاری است که حاکی از تراکم بالای جمعیتی در مساحتی کم است که این خود در کنار نبود امکانات و زیرساخت‌های موثر، معضلات را تشدید می‌کند (قانون بودجهٔ کل کشور ، ۱۴۰۲).

بحث دربارهٔ تاثیر حکمرانی قانون بر اقتصاد کلان کشور و مصداق فقر شهری آن، فراتر از حوصله و موضوع این پژوهش است چراکه ایـن مسئله ابعاد بسیار گوناگون دارد. چنان‌چه دایرهٔ پژوهش را تنها به تاثیر قوانین از حیث مالکیت زمین و برخورد قانونیِ فضا (تاثیر قوانین بر مباحث مرتبط با مدیریت فضا) با سکونت غیررسمی محدود کنیم، موضوع این پژوهش محقق خواهد شد. بنابراین آن‌چه مسئلهٔ اصلی پژوهش پیش‌رو است، تاثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی است که در آن قوانین طبق دو کلیدواژهٔ «مالکیت زمین» (به‌عنوان عامل ممیزهٔ سکونت غیررسمی از دیگر نوع سکونت) و «سکونتگاه غیررسمی» گزینش و سپس تحلیل می‌شوند

سوال پژوهش

قوانین چگونه می‌تواند بر سکونتگاه‌های غیررسمی تاثیر بگذارد؟ این تاثیرگذاری بر چه مواضعی اعمال خواهد شد؟

روش پژوهش

این پژوهش به دلیل ماهیت آن نیازمند مطالعه کتابخانه‌ای قوانین و اسناد است. به این منظور قوانین و مقررات و اسنادی که متناسب با کلیدواژه‌های پژوهش (زمین، مالکیت زمین، سکونتگاه‌های غیررسمی و نوسازی آن‌ها)، بر سکونتگاه‌های غیررسمی به صورت مستقیم یا غیرمستقیم اثر گذاشته‌اند از میان متون قانونی استخراج، تحلیل و دسته‌بندی شده‌اند. بنابراین روش جمع‌آوری داده‌ها، مطالعه اسناد کتابخانه‌ای و روش تحقیق آن مبتنی‌بر تحلیل، دسته‌بندی و استدلال این داده‌هاست. در تکمیل روند پژوهش از گفت‌وگو با برخی ساکنین (ذی‌نفعان) و جلسه با کارشناسان و مدیران شهری (شامل شهردار و معاونین وی، نمایندهٔ بنیاد مسکن به عنوان یکی از اصلی‌ترین متولیان اسکان ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی منطقه و نمایندهٔ قرارگاه سازندگی امام علی (ع) که پس از سیل ۱۳۹۸-۱۳۹۹ برای اسکان خسارت‌دیدگان که بخش اعظم آن‌ها ساکنین همین سکونتگاه‌های غیررسمی بودند) نیز در تکمیل بازدید میدانی استفاده شده‌است و به تاثیر قوانین بالادست بر زندگی سکونتگاه غیررسمی کمپ بی پرداخته شد و مصادیقی از مشاهده میدانی سربندر به عنوان تایید بر مدعای استدلال‌های صورت گرفته بیان شده‌است. گفت‌وگو با ساکنین، کارشناسان و مدیران شهری، در فهم، صحت‌سنجی و میزان اجرای صحیح و کامل قوانین در ورطهٔ عمل و میزان کارآیی قوانین در واقعیت به روند پیش‌برد پژوهش کمک کرده‌است. بنابراین روش جمع‌آوری داده‌ها، مطالعهٔ اسناد و مدارک کتابخانه‌ای و روش تحقیق آن بر پایه استدلال، تحلیل و دسته‌بندی قوانین به دست آمده حاصل از پردازش داده‌های کتابخانه‌ای قوانین، گفت‌وگوها و بازدید میدانی است که به نوعی روش تحقیق از نوع راهبرد کیفی و از استدلال منطقی برای تحلیل استفاده شده و روش تحقیق «تحلیل محتوا و مضمون» خواهد بود

در بخش بحث اصلی ابتدا مبانی نظری دربارهٔ مفاهیم مرتبط با بافت فرسوده و سکونتگاه غیررسمی بیان شده است. در این بخش تنها به

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/...5]

بیان تعریف و معرفی مختصری از مفاهیم به منظور پیش‌برد دغدغهٔ اصلی پژوهش یعنی «تاثیر قوانین بر سکونت غیررسمی» پرداخته شده و از بحث دربارهٔ تعاریف و نظریات بسیار دیگر در آن موضوعات، اجتناب شده‌است. بنابراین معرفی و بحث مختصر مفاهیم در مبانی نظری، صرفاً برای تعریف مختصر واژگان ادبیات موضوع در بخش‌های بعدی پژوهش است (هرچند بر آن تعاریف نقد نیز وارد است و نظریات دیگری نیز مطرح شده‌است). در بخش بعدی با بیان قوانین موجود به دو نقطه عطف پرداخته می‌شود که مسئله زمین و مالکیت آن را در ایران با تحولی عظیم مواجه کرد: اصلاحات ارضی با تمرکز بر توسعهٔ کشاورزی و سپس توسعهٔ نفتی به عنوان نخستین توسعهٔ بزرگ ملی موثر بر زمین. با تحلیل و بررسی قوانین موجود از ابتدا تا کنون (قوانین موجود از قاجار تا زمان حال)، آن دسته از قوانینی که مستقیم و یا غیرمستقیم بر زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی موثر بوده‌اند بررسی، تحلیل و سپس دسته‌بندی می‌شوند تا اساس پژوهش پیش‌رو قرار گیرند. تحلیل قوانین به نوعی شاکلهٔ اصلی پیشینهٔ پژوهش را می‌سازد چرا که این بخش اعظم پژوهش پیش‌رو بر پایهٔ قوانین و اسناد پایه‌ریزی شده‌است که باید در بخش «تاریخچه زمین، مالکیت آن و داستان سکونتگاه‌های غیررسمی» تحلیل مروری شوند. بخش دیگر پیشینهٔ پژوهش نیز در بخش مبانی نظری، به عنوان تعاریف و نظریات موضوع استفاده شده‌است. به‌منظور گویاتر شدن و آشنایی بهتر مخاطب با مفاهیم کلیدی موضوع پژوهش و متمرکز شدن وی بر جنبه‌هایی از مفهوم گستردهٔ قوانین و سکونت‌های غیررسمی که نگارندگان به دنبال آن هستند، ابتدا مفاهیم در قالب مبانی نظری بیان و سپس پیشینهٔ پژوهش آورده شده‌است. این عمل باعث گویاتر شدن وجوه مدنظر نگارندگان برای مخاطب خواهد شد

در آخر نیز برپایهٔ تحلیل‌های صورت گرفته، نقاطی که قوانین می‌توانند بر سکونتگاه‌های غیررسمی اثر بگذارند در قالب مدل و با عنوان «موضع‌های اثر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی» به عنوان یافتهٔ پژوهش تبیین شده‌است. در نهایت فهرستی از علل ناکارآمدی قوانین که بر مسئلهٔ سکونت غیررسمی موثر بوده‌اند بیان شده‌است و نخستین گام یعنی مسئله‌شناسی در مسیر حل مشکل برداشته شده‌است و راه را برای پژوهش‌های آتی و رفع معضلات قانونی هموارتر شده‌است

مبانی نظری

• بافت فرسوده

بافت فرسوده، بافت ناکارآمد، بافت مسئله‌دار و یا اسامی متعددی که در ادبیات نوسازی کشور وجود دارد، همگی به یکی از دشوارترین و پیچیده‌ترین معضلات شهری اشاره دارند. طبق تعریفی که شورای عالی معماری و شهرسازی (۱۳۸۵) ارائه می‌دهد، بافت فرسوده محدوده‌ای از شهر است که اغلب پلاک‌های آن (بیش از ۵۱ درصد) همزمان دارای سه ویژگی ریزدانگی (پلاک‌های زیر ۲۱۱ مترمربع)، نفوذناپذیری (معابر با عرض کمتر از ۶ متر) و ناپایداری سازه (فقدان اسکلت بتنی، فلزی، ترکیبی و یا هرگونه سازه مستحکم) است (Mansouri, 2020). بافتی که بیش از ۵۰ درصد آن همزمان هر سه شرط را دارا باشد، «بافت فرسوده شهری مصوب» نامیده می‌شود. هرچند همین تعریف در سطح مدیریت و راهبرد، تعریفی اشتباه است چرا که در زمان بروز مخاطرات همچون زلزله، سیل و...، تنها شاخصی که باعث بروز خسارات جانی و مالی و تخریب این بناها می‌شود، ناپایداری سازه است و چنان چه تنها این شاخص را ملاک قرار دهیم، با وخامت اوضاع بیش از آن چه در آمار بافت فرسوده مصوب که طبق تعریف مذکور بیان می‌شود، مواجه خواهیم شد. اما در سطح اقدام و اولویت‌بندی مدیریت اختصاص منابع و نیروی انسانی، می‌تواند کارساز باشد (چون دولت توان محدود دارد باید آن را اولویت‌بندی کند که در سطح اقدام روشی صحیح است) اما در سطح مدیریتی و راهبردی، آماری نادقیق از وخامت اوضاع است که مسئله‌شناسی را دچار اشتباه می‌کند. از میان تعاریف گوناگون مطرح شده دربارهٔ بافت فرسوده، این قانون مصوب ۱۳۸۵ به عنوان ملاکی برای اغلب قوانین در این مورد بوده است، بنابراین از میان تعاریف گوناگون (حتی قوانین بهتر دیگر) این تعریف بیان شد

در قانون «حمایت از احیاء، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» مصوب ۱۳۸۹، بافت فرسوده این‌گونه معرفی شده است: «بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری، مناطقی از شهر است که در طی سالیان گذشته عناصر متشکله آن اعم از تأسیسات روبنائی، زیربنائی، ابنیه، مستحدثات، خیابان‌ها و دسترسی‌ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می‌برند»

بافت‌های فرسوده مسئله‌دار بنا به ویژگی‌های مختلفی که دارند، دارای معضلات پیچیدهٔ متفاوت اعم از کمبود خدمات و زیرساخت‌های شهری، عدم امنیت و وجود مناطق ناایمن و بزه‌خیز، چندپارگی اجتماعی-فرهنگی و نبود هویت، فقر اقتصادی، تسخیر املاک توسط اتباع غیرقانونی و یا زیست چند خانوار در یک واحد مسکونی و... نسبت به دیگر محدوده‌های شهری هستند. و همین امر این بافت‌ها را به یکی از مشکل‌دارترین و پیچیده‌ترین بخش‌های شهرها تبدیل کرده است. محله‌های ناکارکرد از هنجارهای رفتاری، اجتماعی قابل قبول انحراف داشته و در کنار فرسودگی کالبدی-فضایی، دارای فرسودگی اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی، جرم‌خیزی، دسترسی نامناسب به آموزش و نبود مسکن کارآمد نیز هستند (Hajialiakbari, 2017). بافت‌های فرسوده دارای اقسامی هستند که مهم‌ترین آن‌ها بافت‌های فرسودهٔ میانی، بافت‌های فرسودهٔ واجد ارزش تاریخی و سکونتگاه‌های غیررسمی است. از این میان، با توجه به موضوع اصلی پژوهش، به اختصار دربارهٔ سکونتگاه‌های غیررسمی مطالبی در ادامه بیان خواهد شد

• سکونت‌گاه‌های غیررسمی

به گفتهٔ پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی «سکونتگاه‌های غیررسمی به مناطقی گفته می‌شود که مهاجران روستایی و محرومان جامعهٔ شهری را در خود جای داده یا خارج از برنامه‌ریزی رسمی و قانونی توسعهٔ شهری، عمدتاً بدون مجوز در درون یا خارج از محدوده قانونی شهرها به وجود آمده است» (پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی، ۱۳۹۳). پیروز پیران معتقد است اسکان غیررسمی، به محل سکونت بخشی از جمعیت شهری اطلاق می‌شود که خارج از بازار رسمی مسکن و زمین و بر پایهٔ قواعد و قول و قرارهای خاص خود، به دست ساکنان ساخته شده است (پیران، ۱۳۸۱، ۸).

همان‌طور که از عنوان این نوع سکونتگاه‌ها مشخص است، ماهیت این سکونت از نظر قانونی تعریف شده نیست لذا این نوع زیست هیچ

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

حق قانونی از شهر برای متصرفان آن ایجاد نخواهد کرد. آن چه واژهٔ کلیدی در این نوع سکونت است، «مالکیت زمین» خواهد بود. به نوعی ساکنین این سکونتگاه‌ها تنها زمین را تصرف کرده اما حقی در قبال آن ندارند. لذا مدیریت شهری نیز از خدمات‌رسانی به آن‌ها سر باز زده و همین امر باعث شده کیفیت زندگی در این سکونتگاه‌ها فاقد خدمات اساسی و اولیه‌ای همچون شبکهٔ راه، برق، گاز، آب و فاضلاب، تلفن و یا خدمات شهرداری‌ها باشد. در تعریفی که مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی بیان می‌کند، سکونتگاه‌های غیررسمی: «محله‌ها و محدوده‌هایی که به‌طور عمده مهاجران و محرومان را در خود جای داده‌اند و بدون مجوز و خارج از برنامه‌ریزی رسمی و قانونی در درون و یـا خارج از محدوده‌های شهرها شکل گرفته‌اند و واجد [... شاخصه‌های مصوبه شورای عالی شهرسازی و معماری (۱۴۰۰)] هستند» (قانون بودجهٔ کل کشور ، ۱۴۰۲)

چنان چه بخواهیم این نوع سکونت را با دیگر اقسام بافت فرسوده مقایسه کنیم، می‌توان گفت در کنار معضلاتی که تقریبا در تمام بافت‌های فرسوده می‌توان شاهدشان بود، متصرفان این فضاها حتی مالک زمین و خانه خویش نیستند و همین امر آن‌ها را از حداقل خدمات شهری نیز محروم کرده است. آن که این افراد بدون مالکیت و یـا پرداخت پول، بخشی از زمین شهری (محدوده شهر) و یا غیرشهری) را به تصرف خود درآورده و در آن ساخت و ساز کردند، فعلی صحیح است و یا خیر و این که می‌بایست حقی برای ایشان قائل بود یا نه، سوالاتی است که باید ریشه آن را در مدیریت و حکمرانی کلان کشور به‌ویژه در بخش اقتصادی پیگیری نمود که در فرصت این بحث نمی‌گنجد اما آن چه در این جا می‌توان بیان کرد آن است که توسعهٔ نامتوازن شهری می‌تواند به این مسئله دامن بزند

• توسعهٔ نامتوازن

ذات هستی بر پایهٔ توسعه و پیشرفت بنا نهاده شده‌است به همین دلیل است که کیهان مدام در حال تحول و دگرگونی است. انسان نیز می‌بایست از این چرخه عقب نماند چرا که در تلاش برای بقا حذف می‌شود. بنابراین توسعه و پیشرفت لازمه زندگی بشر است. زمانی که این تلاش به سمت رفاه و آسایش زندگی برود، اهمیت آن دو چندان می‌شود. این شد که بشر به توسعهٔ صنعتی دست یافت. با کشف قدرت بخار و رخ دادن انقلاب صنعتی، زندگی بشر یکی از نقاط عطف تمدنی خود را طی کرد. دستاوردهای این توسعه می‌بایست میان ذینفعان متناسب با پتانسیل و ظرفیت آن‌ها به صورت متوازن (نه لزوماً هم‌اندازه و یکسان) تقسیم شود. از طرف دیگر در کنار سود و منفعت همواره توسعه‌های صنعتی، عوارض جانبی نیز دارند و اغلب در محل احداثشان رخ می‌دهد که باید مدام مورد پایش و کنترل باشد تا از حد نگذرد. این عوارض جانبی معمولا ساختار اقلیمی، طبیعی و اجتماعی محیط خویش را تحت‌الشعاع اقدامات خود قرار می‌دهند. چنان چه این معادله برهم خورد و سود و منافع توسعه تنها به افراد یا بخش‌های خاصی تعلق گیرد و مصائب آن به دیگران به‌ویژه جامعه محلی برسد، توسعه نامتوازن خواهد بود. در شهر نیز این‌چنین است. اگر امکانات، خدمات و زیرساخت‌های شهری تنها به بخشی از مناطق اختصاص یابد و بخش‌های دیگر محروم از آن باشد، توسعه شهری به صورت نامتوازن شکل گرفته است. به نوعی این محدوده‌ها با افت شهری (کارایی نامطلوب اقتصادی و طرد کالبدی، محیطی، اجتماعی و اقتصادی) مواجه خواهند بود (Hajialiakbari, 2017). در هر دو صورت توسعه نامتوازن مردود است. در تعریفی معادل، این محدوده‌ها دچار جاماندگی شهری هستند. پهنه‌هایی از شهر که از جریان توسعه شهر جامانده‌اند (مکان از زمان جامانده که نشانهٔ نبود عدالت اجتماعی و شهری است). این محدوده‌ها اغلب دارای صفاتی از جمله: فقر و آسیب‌پذیری، نبود منزلت اجتماعی و فراوانی ناهنجاری‌های اجتماعی، نبود امید به آینده و نبود زیرساخت‌های متناسب با زندگی معاصر شهری است (سپانلو و احمدیان، ۱۳۹۶). برای حل این مشکل و جلب رضایت جامعهٔ محلی، مفهومی به نام «حق توسعه» مطرح شده‌است تا بتواند بخشی از این کمبود را جبران کند

• حق توسعه

همانطور که بیان شد، توسعه معمولا در کنار فوایدی که دارد، مشکلاتی نیز برای بستری که در آن شکل می‌گیرد، خواهد داشت. در ایـن میان مفهومی در توسعه شهری مطرح می‌شود که به آن «انتقال حق توسعه» یا TDR می‌گویند. «انتقال حق توسعه، ابزاری بازارمحور است که در جهت حفاظت از ساخت مکان‌های مشخص و در عوض ایجاد توسعه در مکان‌هایی دیگر عمل می‌کند» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳). به نوعی انتقال حق توسعه در پی آن است که حقی از مردم که در اثر توسعه ضایع شده‌است، به ایشان برگردانده شده و نظر آن‌ها جلب شود تا از نفع شخصی خود در ازای بهره بردن از انتقال حق توسعه، به نفع عموم مردم بگذرند. به عنوان مثال زمانی که خانه‌ای در طرح احداث معبر قرار می‌گیرد، مدیریت شهری ناچار به تخریب آن خانه است. برای جلب رضایت مالک آن، معوض یا مشوق به وی اختصاص داده می‌شود که در ازای تخریب کل یا بخشی از خانه خود، توسعهٔ شهری را بپذیرد و از حق خود در مقابل حق عموم مردم شهر به ازای دریافت انتقال حق توسعه، بگذرد. این حق در توسعه صنعتی نیز بیان می‌شود و صنایع موظفند در ازای خساراتی که به بستر خود وارد می‌کنند، درصدی از سود خویش را به ذی‌نفعان بدهند. این عمل در راستای عدالت اجتماعی است و تا حدی بخشی از زیان توسعه را کاهش می‌دهد. در ادامه انتقال حق توسعه را در دو مبحث «سکونتگاه‌های غیررسمی» به عنوان مشوقی برای نوسازی و صاحب خانه شدن (رسمیت یافتن مالکیت آن‌ها) و همچنین در «حق توسعه‌ای که توسعه‌گران صنعتی باید به بستر خود پرداخت کنند» پیگیری خواهیم کرد

پیشینهٔ پژوهش

پژوهش‌های گسترده‌ای در حوزهٔ سکونتگاه‌های غیررسمی انجام شده‌است اما در این بخش با توجه به موضوع پژوهش، پژوهش‌های داخلی و خارجی معتبر در باب تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی بررسی شده است. در ادبیات جهانی، بررسی نقش قوانین در سکونتگاه‌های غیررسمی از دهۀ ۱۹۶۰ به بعد، با توجه به اثر «سیاست‌های ملی» قوانین زمین، مالکیت، مقررات ساخت‌وساز، رویـکردهای رسمی‌سازی/حذف/بهسازی) بر شکل‌گیری و تحول سکونتگاه‌های غیررسمی شروع می‌شود.

از اولین پژوهش‌های انجام‌شده در این حوزه، چارلز آبرامز (Abrams, 1964)، معتقد است سیاست‌های ملی مسکن و زمین (قوانین مالکیت، برنامه‌های مسکن دولتی، مقررات ساخت‌وساز) نقش

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

تعیین‌کننده‌ای در رشد یا کنترل سکونتگاه‌های غیررسمی دارند. او کمبود مسکن شهری را نه فقط مسئلهٔ کمبود واحد، بلکه مستقیماً حاصل «ساختارهای نهادی و سیاست‌های ملی» می‌داند، یعنی مظاهر قدرت با اتخاذ قوانین می‌توانند مسیر دسترسی اقشار مختلف به مسکن را باز کنند یا ببندند. برای مثال قوانین زمین و مالکیت امکان دسترسی فقرا به زمین شهری را سلب می‌کند و آن‌ها را به حاشیه می‌راند. او سکونتگاه غیررسمی نه صرفاً ناشی از فقر، بلکه زاییدهٔ «سیاست‌های ملی» و «ساختار حقوقی» است. اما ضعف این پژوهش تحت‌تأثیر ایدهٔ نوسازی شهری و برنامه‌ریزی بالا به پایین بود و نقش جامعهٔ محلی و عوامل دیگر مؤثر بر شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی امری مغفول در این پژوهش است. بلانکو (Blanco, 1982) به بحث تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی می‌پردازد. او در این پژوهش تلاش می‌کند چگونگی تأثیر قوانین کشورهای در حال توسعه در تقویت و تضعیف سکونتگاه‌های غیررسمی را بررسی کند. مواردی که وی اشاره می‌کند عبارتند از: ۱. قوانین در راستای قانونی‌کردن اسکان‌های غیررسمی تلاش کرده‌اند اما بیشتر نارضایتی مردم را در پی خواهند داشت. ۲. قوانین، متناسب با نیازهای ساکنین این مناطق اتخاذ نمی‌شود و حتی سبب تشدید آن‌ها می‌شود. این مقاله از بنیادی‌ترین مقالات در این حوزه است اما به‌نظر عدم وجود نگاه کل‌نگر و چندجانبه به تأثیر قوانین از جمله تأثیر بلندمدت آن‌ها و همچنین ظرفیت‌های مکان، ضعف پژوهش محسوب می‌شود. کویوکو (Kuyucu, 2014) در مقالهٔ خود به بررسی نقش قانون تفسیرپذیر، حفره‌های و ابهامات قانونی در سواستفادهٔ مجریان قانون، ایجاد ناعدالتی و نابرابری و به دنبال آن گسترش اسکان غیررسمی می‌پردازد اما صرفاً توجه به تفسیرپذیری قوانین و عدم واکاوی چندجانبهٔ قوانین از موارد مغفول در این پژوهش است. وان اوسترم و شفیق (Van Oostrum & Shafique, 2023) در پژوهش خود در تلاش برای واکاوی نقش مقررات در ارتقای مناطق حاشیه‌نشین و تدقیق اهمیت قانون‌گذاری از درون و بررسی ایدهٔ قوانین خودتنظیمی به عنوان قانونی برای اسکان غیررسمی هستند. از جمله یافته‌های این پژوهش محکوم‌کردن قوانین با دو صفت: بیش از حد سختگیرانه و بیش از حد انعطاف‌پذیر و ارائهٔ سه رویکرد (۱) کاهش استانداردها، (۲) قوانین ارتباطی، (۳) توافق همسایگی در جهت بهبود وضعیت سکونتگاه غیررسمی هستند. ضعف این پژوهش ارائهٔ صرفاً پیشنهاد و عدم اتخاذ دید کل‌نگر به موضوع است.

در مطالعات داخلی نیز، پیوند صریح سیاست و قانون ملی با اسکان غیررسمی از اواخر دههٔ ۱۳۷۰ و در «سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» در سال ۱۳۸۲ وارد مدار سیاست‌گذاری و در دهه‌های بعد وارد مرحلهٔ ارزیابی این قوانین می‌شود. اسکندری دورباطی و همکاران (Eskandari Dorbati et al., 2022) در مقالهٔ خود با بررسی قوانین زمین از زمان قاجار تا بعد از انقلاب به واکاوی ریشه‌های اسکان غیررسمی در پیوند با قوانین مالکیت زمین می‌پردازد و راه‌حل‌هایی برای جلوگیری از شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی ارائه می‌دهد. بررسی قوانین دهه‌های اخیر مؤثر بر تشدید ساخت‌یابی سکونتگاه غیررسمی ضعف این پژوهش است. فراهانی (۱۴۰۲) به تحلیل سیاست‌گذاری‌های دولت برای مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در لایحهٔ برنامهٔ پنج‌سالهٔ توسعهٔ هفتم می‌پردازد. او برنامهٔ هفتم توسعه را دارای ضعف‌هایی مثل عدم سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن، عدم ارائهٔ تعریف دقیق از استطاعت‌پذیری مسکن، عدم توجه به مسکن استیجاری، عدم توجه به اقشار کم‌درآمد، عدم توجه به بحران جمعیت و مسئلهٔ مسکن برای حل آن و عدم توجه به بی‌خانمان‌ها می‌داند اما مسئلهٔ مسکوت سکونتگاه غیررسمی در لایحهٔ برنامه مورد توجه قرار نمی‌دهد و در ارائهٔ راهکارها نیز به بحث شکل‌گیری سکونتگاه‌های غیررسمی توجهی نمی‌کند. جلیلی صدرآباد و همکاران (۱۴۰۲) به چالش‌های اساسی در قانون‌گذاری مرتبط با سکونتگاه غیررسمی می‌پردازد اما به قانون‌های تدوین‌شده که منجر به شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی شده‌اند و به دنبال آن عدم توجه به قانون‌هایی که سبب گسترش اسکان غیررسمی می‌شود توجهی ندارد و در بررسی‌ها رویکردی جامع‌نگر را به جای کل‌نگر اتخاذ می‌کند. عدم اتخاذ رویکرد چندجانبه به موضوع و نگاه بخشی و اتمیسم سبب ضعف در یافته‌های پژوهش شده است، در این پژوهش تلاش می‌شود با نگاهی کل‌نگر قوانین مورد خوانش قرار گیرند (جدول ۱).

بحث و تحلیل یافته‌ها

• صنعت و صنعتی شدن ایران

ایران به عنوان یکی از غنی‌ترین و پرظرفیت‌ترین کشورهای دنیا از نظر دارا بودن منابع در موقعیت جغرافیایی ویژه و سوق‌الجیشی قرار دارد که آن را به یکی از نقاط مهم برای توسعه صنعتی و همچنین گذرگاهی برای ترانزیت دنیا تبدیل می‌کند. از طرف دیگر ساختار اجتماعی ایـران از گذشته متشکل از اقوامی بوده که در کنار یکدیگر زیستی نسبتاً متحد را داشته و کشور ایران را شکل داده‌اند. هر قوم صاحب زمین‌هایی از منطقه تحت نظارت آن بوده و در آن مشغول دامپروری و گاهی کشاورزی بوده‌اند (زیست اغلب این جامعه برپایه کوچرویی و دامپروری است). پس از پایه‌ریزی ایران مدرن در زمان پهلوی اول و در پی مجموعه اقداماتی در راستای نظم‌بخشی و ملت‌سازی متحد پهلوی زیر پرچم ایران، کشور شاهد اولین نقطه عطف در طول تاریخ خویش در بحث «مالکیت زمین» شد. در پی اصلاحات ارضی مورخ ۱۳۳۹، مفهوم زمین و مالکیت بر آن، مفهومی جدید به خود گرفت و ادعای مالکیت به شکل سیستماتیک‌تری مورد پیگیری قرار گرفت (مالکیت زمین پیش از این برپایه اعتماد و سیستم‌های سنتی شکل گرفته بود و مالکیت در میان قوم و طایفه مشخص بود اما نهاد واحدی بر این مالکیت‌ها به صورت یکپاچه نظارتی نداشت). بنابراین این اقدام شاید یک نقطهٔ عطف بسیار بزرگ در بحث مالکیت زمین است

از طرف دیگر در راستای متحدسازی کشور و پایه‌ریزی ایران مدرن و همچنین تضعیف قدرت‌های خرد در راستای تمرکز و تقویت قدرت پادشاه، سیاستی تحت عنوان «تخته قاپو» در دههٔ ۱۳۰۰ خورشیدی به منظور یک‌جانشینی عشایر کوچرو به دستور رضاشاه پهلوی اجرا شد. این اقدام نیز صلب مالکیت عشایر و اقوام گوناگون از برخی اموال و زمین‌های ایشان را در پی داشت اما تاثیرات جزئی آن تنها در بخشی از زمین‌های شهری (مانند برخی شهرهای احداثی عشایر) دیده می‌شود

پس از آن و در زمان پهلوی دوم، با کشف و استخراج نفت و سپس با ملی‌شدن صنعت نفت (۱۳۲۹) ایران گام دیگری به سمت توسعه برداشت. این گام نیز نقطه عطف دیگری در توسعه و مالکیت زمین مطرح نمود. قشر جدیدی از نظام اجتماعی-اقتصادی که به «کارگران صنعتی» شناخته می‌شوند، برای امرار معاش از روستاها به شهرهای

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

جدول ۱. جمع‌بندی پیشینهٔ پژوهش، مأخذ: نگارندگان.

نگارنده/ سال	عنوان	توضیحات	نقد از منظر توجه به سکونتگاه غیررسمی
Abrams (1964)	تلاش انسان برای یافتن سرپناه در دنیای شهری‌شونده	- از اولین پژوهش‌های انجام‌شده در این حوزه، - سیاست‌های ملی مسکن و زمین (قوانین مالکیت، برنامه‌های مسکن دولتی، مقررات ساخت‌وساز) دارای نقش تعیین‌کننده‌ای در رشد یا کنترل سکونتگاه‌های غیررسمی - سکونتگاه غیررسمی نه صرفاً ناشی از فقر، بلکه زاییدهٔ «سیاست‌های ملی» و «ساختار حقوقی»	- تحت‌تأثیر ایدهٔ نوسازی شهری و برنامه‌ریزی بالا به پایین - عدم توجه به نقش جامعهٔ محلی و عوامل دیگر مؤثر بر شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی
Blanco (1982)	بخش غیررسمی: نگاهی تاریخی	- بررسی تأثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی - یافته‌های پژوهش: قوانین در تلاش برای قانونی کردن اسکان در این مناطق اما تشدید نارضایتی مردم، عدم اتخاذ قوانین متناسب با نیازهای ساکنین	- عدم وجود نگاه کل‌نگر
Kuyucu (2014)	قانون، مالکیت و ابهام: استفاده‌ها و سوءاستفاده‌های ابهام حقوقی در بازسازی سکونتگاه‌های غیررسمی استانبول	- بررسی نقش قانون تفسیرپذیر، حفره‌های قانونی و ابهامات قانون در سواستفادهٔ مجریان قانون، ایجاد ناعدالتی و نابرابری و به دنبال آن گسترش اسکان غیررسمی	- صرفاً توجه تفسیرپذیری قانون
Eskandari Dorbati et al (2022)	مالکیت زمین و ساخت‌یابی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران (۱۳۵۷-۱۴۰۰)	- واکاوی ریشه‌های اسکان غیررسمی در پیوند با قوانین مالکیت زمین - یافته‌های این پژوهش: بررسی قوانین مرتبط با مالکیت زمین از زمان قاجار تا بعد از انقلاب - ارائهٔ راه‌حل‌هایی برای جلوگیری از شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی	- عدم توجه به قوانین چند دههٔ اخیر ایران که مؤثر بر تشدید ساخت‌یابی سکونتگاه غیررسمی بوده
فراهانی (۱۴۰۲)	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر	- تحلیل سیاست‌گذاری‌های دولت برای مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر در لایحهٔ برنامهٔ پنجسالهٔ توسعهٔ هفتم - یافته‌های این پژوهش در تحلیل لایحه: عدم سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن، عدم ارائهٔ تعریف دقیق از استطاعت‌پذیری مسکن، عدم توجه به مسکن استیجاری، عدم توجه به اقشار کم‌درآمد، عدم توجه به بحران جمعیت و مسئلهٔ مسکن برای حل آن، عدم توجه به بی‌خانمان‌ها	- عدم ارائهٔ راهکارهایی برای جلوگیری از شکل‌گیری اسکان غیررسمی - عدم توجه به مغفول ماندن وضعیت مسکن در سکونتگاه‌های غیررسمی
جلیلی صدرآباد و همکاران (۱۴۰۲)	بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی	- پرداخت به چالش‌های اساسی در قانون‌گذاری مرتبط با سکونتگاه غیررسمی	- عدم توجه به قانون‌های تدوین‌شده که منجر به شکل‌گیری سکونتگاه غیررسمی شده‌اند و به دنبال آن عدم توجه به قانون‌هایی که سبب گسترش اسکان غیررسمی می‌شود - داشتن رویکرد جامع‌نگر به قوانین نه کل‌نگر
Van Oostrum Shafique & (2023)	تنظیم اسکان غیررسمی «از درون»: ضرورت تنوع در اعمال مقررات ساختمانی برای بهبود زاغه‌ها	- واکاوی نقش مقررات در ارتقای مناطق حاشیه نشین و تدقیق اهمیت قانون‌گذاری از درون، بررسی ایدهٔ قوانین خودتنظیمی به عنوان قانونی برای اسکان غیررسمی - یافته‌های این پژوهش: محکوم‌کردن قوانین با دو صفت: بیش از حد سختگیرانه و بیش از حد انعطاف‌پذیر - ارائهٔ سه رویکرد برای بهبود وضعیت سکونتگاه غیررسمی: کاهش استانداردها، قوانین ارتباطی، توافق همسایگی	- صرفاً ارائه راه حل‌هایی به عنوان پیشنهاد و عدم واکاوی کل‌نگر آن به عنوان پاسخی برای بهبود سکونتگاه غیررسمی

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

دارای صنعت مهاجرت کردند. این افراد نیاز به مسکن داشتند لذا سکونتگاه‌های کارگری در نزدیکی صنایع پدید آمد. پیدایش شهرهای جدید نیز اقدام دیگری برای اسکان این قشر جدید بود (مانند احداث شهر آبادان، عسلویه یا بخش سربندر (موضوع پژوهش) و... که شهرهای متاخرتری هستند) در نزدیکی صنایع جنوب کشور). یکی از علل اصلی ایجاد و تشدید سکونت غیررسمی در شهرها، همین مهاجرت روستاییان و یا ساکنین شهرهای کوچکتر برای کار در صنایع شهرهای بزرگتر است چرا که در نظام کلان کشوری نیز منافع، منابع و امکانات به درستی توزیع نشده و در نظام کلی کشور نیز شاهد نامتوازنی هستیم. بنابراین ساکنین روستاها و یا شهرنشینان شهرهای کوچک به قصد کار کردن یا بهرمندی از منابع و امکانات بیشتر و بهتر، به شهرهای بزرگ مهاجرت می‌کنند و از این نظر که توان برخورداری از زندگی معمول در این شهرها را ندارند، از دور رقابت استطاعت مالی خارج شده و مجبور به حاشیه‌نشینی و یا سکونت‌های غیررسمی می‌شوند.

حاج‌یوسفی (۱۳۸۱) معتقد است اولین حرکت‌های مهاجرتی و آغاز توسعهٔ شهرنشینی معاصر در کشور به سال‌های ۱۳۲۰ تا ۱۳۳۲ بر می‌گردد که در آن زمان نابسامانی‌های اجتماعی و سیاسی باعث رکود اقتصادی شد و به همین سبب طرح‌های توسعه و نوسازی نیز متوقف شد (این مهاجرت‌ها صرفاً به شهرها نبود بلکه مهاجرت از روستا به روستاهای دیگر نیز شامل می‌شد). این در صورتی است که پیران (۱۳۶۸) اصلاحات ارضی را از عمده‌ترین دلایل مهاجرت روستاییان به شهرها می‌داند و همچنین بیان می‌کند روند رشد شهری ایران تا ۱۳۴۵ به سود شهرهای کوچک و متوسط بود که به دلیل مهاجرت درون استانی رقم خورده است. وی همچنین معتقد است از ۱۳۴۵ به بعد با تشدید روند ادغام اقتصاد ملی در اقتصاد جهانی و همچنین اضافه شدن پول نفت، باعث شد روند توسعهٔ شهری به نفع شهرهای متوسط و بزرگ تغییر کند (پیران، ۱۳۶۸، ۴۵).

بروز جنگ و مسئلهٔ اسکان جنگ‌زدگان در دههٔ ۱۳۶۰ نوعی نابسامانی سکونتی بر مهاجرت‌های تحمیلی دامن زد اما تصور اشتباه آن بود که فرض شد با عادی شدن وضعیت، این نابسامانی‌ها نیز خود به خود بر طرف خواهد شد بنابراین غفلت سیاست‌گذاری و حتی گاه انکار روند ساخت‌یابی اسکان غیررسمی باعث شد این سکونتگاه‌ها در اطراف شهرهای مختلف پدید آیند و فقر شهری را تشدید کرد (طاهرخانی، ۱۳۸۸، ۳۶) (کمپ بی نمونهٔ مطالعاتی نیز از همین جنس معضلات دارد).

اما مسئله سکونت‌های غیررسمی، مسئله بسیار بغرنج با وجوه مختلف است که برخورد با آن در مدیریت شهری بسیار دشوار است. در ادامه به طور کلی رویکردهای اتخاذ شده در برخورد با این نوع سکونت را دسته‌بندی و بیان نموده‌ایم

• چگونگی برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی

همان‌طور که پیش از این بیان شد، بافت فرسوده از نوع سکونتگاه غیررسمی، در کنار معایب زیاد فرسودگی و ناپایداری، با مسئلهٔ مالکیت زمین نیز دست و پنجه نرم می‌کند بنابراین این سکونتگاه‌ها به یکی از پیچیده‌ترین معضلات مدیریت شهری بدل شده است. از طرفی طبق قانون این سکونت‌ها رسمی نبوده بنابراین مدیریت شهری مسئولیتی در قبال آن‌ها ندارد و می‌تواند در توان، نیروی انسانی، بودجه و مدیریت خود صرفه‌جویی کند و این منابع در اختیار را در دیگر نقاط شهر به کار گیرد. از طرف دیگر با وجود اینکه این سکونتگاه‌ها رسمی نیستند اما به این دلیل که بخشی از سیستم شهر محسوب می‌شوند، در کلیت شهر تاثیر گذاشته و نمی‌توان آن‌ها را نادیده گرفت. این چالشی است که مدیریت شهری همواره با آن مواجه است. از طرف دیگر متصرفان این سکونتگاه‌ها حق قانونی (ثبت املاک) مالکیت زمین را ندارند اما هم حق انسانی و نیاز به سرپناه را دارند و از طرف دیگر مطابق با قانون اساسی و به واسطه انسان بودن، محق داشتن خانه هستند. پاسخ به این دوگانگی‌ها باعث شده رویکردهای مختلفی توسط مدیریت شهری اتخاذ شود که شامل: دو رویکرد اصلی «تَغافُلی» و «فعال» است و رویکرد فعال خود به دو رویکرد منفی و مخربِ «قهری» و رویکرد مثبتِ «سازنده» تقسیم می‌شود

در مدیریت شهری در ابتدا و از پیش از انقلاب با ایجاد سازمانی با هدف زیباسازی شهری، رویکرد تغافلی اتخاذ شد. مدیریت شهری در این رویکرد به نوعی خود را به غفلت و چشم‌پوشی از وجود این بافت‌ها زده‌است. در اقدامی که پیش از انقلاب صورت گرفت، مسیری که سران کشورهای خارجی را از فرودگاه و دروازه شهر (برج شهیاد (آزادی)) به هتل محل اقامت آن‌ها می‌رساند عاری از جلوه‌های فقر شهری در قالب حلبی‌آبادها مستقر در این مسیر، شد. با پنهان کردن معضل سکونتگاه غیررسمی از دید، تغافلانه به آن‌ها نگاه کردند

با گذر زمان و با افزایش این سکونتگاه‌ها (هم رشد تعداد سکونتگاه و هم رشد جمعیت این کلونی‌ها) دیگر روش تغافل جواب نمی‌داد چرا که زندگی این سکونتگاه‌ها بر زندگی شهر تاثیر داشت و باید چاره‌ای برای آن‌ها اندیشیده می‌شد. از طرفی عدم داشتن برنامه برای کنترل آن‌ها به مهاجرت و اسکان غیررسمی دامن می‌زد. افراد بیشتری به این سکونتگاه‌ها مهاجرت کرده و برای خود نظمی در میان بی‌نظمی تشکیل داده بودند. بزه‌کاری، افزایش جرم و فساد، تولید و توزیع مواد مخدر، اسکان اتباع غیرقانونی و مجرمین، تنها بخشی از معضلات ایمنی این سکونتگاه‌های بدون نظارت خودساخته بود. در کنار این، ضعف و فقر اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، بهداشتی و آموزشی، این مناطق را به محلی برای پرورش افراد ضد اجتماع بدل کرده بود که نظارت و کنترل آن حیاتی بود

در ادامه دو رویکرد بنا به شرایط و تصمیم مدیریت شهری در دستور کار قرار گرفت. یکی رویکردی قهری است که با توسل به قدرت و زور این سکونتگاه‌ها که اغلب محلی پر از فساد بودند را با خاک یکسان می‌کرد تا دیگر اثری از آن‌ها وجود نداشته باشد و رویکرد دیگر اتخاذ برنامه‌ها، اقدامات، تسهیلات و مشوق‌هایی بود که ساکنان را به زیست رسمی سوق دهد. مزیتی که دو روش فعال (قهری و سازنده) نسبت به روش تغافل دارد، آن است که در روش‌های فعال بر خلاف روش تغافل، این نوع زیست و سکونتگاه غیررسمی به عنوان بخشی از مسئله شهر و زیست انسان‌ها «به رسمیت شناخته می‌شود». به رسمیت شناخته شدن این افراد و این اماکن خود اولین گام مهم و موثر در ورود به حل مشکل حاشیه‌نشینی است

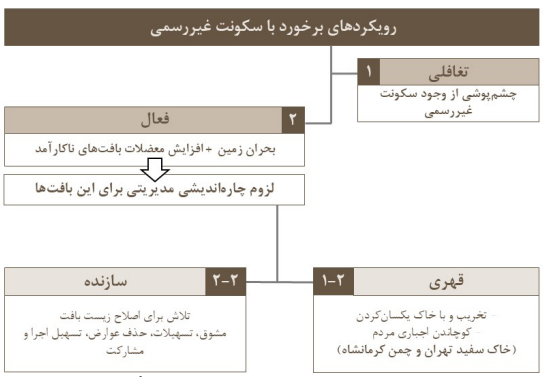
درست است که رویکرد قهری هزینه بسیار کمتری برای مدیریت شهری دارد اما ایرادات فراوانی به بار می‌آورد. با متلاشی کردن محل زیست افرادی که به دلیل فقر اقتصادی در محلی با کیفیت پایین زندگی می‌کنند نه تنها مشکل زیست این افراد را برطرف نمی‌کند بلکه

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

سرپناه حداقلی آن‌ها را نیز حذف کرده است و ایشان بیشتر در چاه فقر سقوط خواهند کرد. از طرف دیگر این افراد که با استانداردهای فرهنگی، اجتماعی، بهداشتی، آموزشی و اقتصادی حداقل در مکانی متمرکز بودند، به نقاط گوناگون مهاجرت می‌کنند. این امر باعث پخش شدن فساد و عدم امنیت در سطح شهر خواهد شد. بنابراین مشکل نه تنها حل نشده بلکه در سطح شهر پراکنده شده است. تجربه این رویکرد را می‌توان در پاکسازی و تخریب محله خاک سفید تهران (۱۳۷۹) و محله چمن کرمانشاه (۱۳۸۷) مشاهده کرد

در مقابل رویکرد مثبت سازنده قرار دارد که خود شامل روش‌های گوناگون است اما در برخی موارد دارای ویژگی‌های مشترک‌اند مانند: اختصاص مشوق‌های گوناگون، حذف برخی عوارض در راستای تسهیل روند اجرایی، اختصاص تسهیلات، وام‌های بلاعوض و یا بازپرداخت بلند مدت و درصد کم، اختصاص زمین در ازای تحویل زمین‌های کنونی خود، مشارکت در ساخت بخشی از خانه جدید، درجاسازی و... . بدون شک این روش مناسب‌ترین روش است چرا که نه تنها در آن سکونت این افراد به رسمیت شناخته می‌شود و برای ایشان حق مالکیت تعیین می‌گردد، بلکه مسیر برای ساخت و نوسازی نیز مهیاتر می‌شود و از طرف دیگر مدیریت شهری به مسئولیت اجتماعی و وظیفه انسانی خود عمل نموده است. لزوم پرداختن به این روش موثر و سازنده در نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی بدیهی به نظر می‌رسد اما در اجرا هم با چالش‌های گوناگون مواجه است و هم هزینه چنین اقداماتی برای مدیریت شهری به نسبت دو رویکرد دیگر بسیار بیشتر خواهد بود (تصویر ۱).

بنابراین ابتدا باید سکونت در این مناطق به رسمیت شناخته شوند که به عنوان یک مسئله به آن‌ها نگاه شود. سپس نیاز است با اتخاذ رویکردهای مثبت، دولت با تخصیص بودجه، حمایت‌ها، مشوق‌ها و تسهیلات و همچنین برطرف ساختن موانع بر سر راه نوسازی، ساکنین را در راستای توانمندسازی سوق دهد. اما دولت چگونه به این هدف خواهد رسید؟ بی‌شک اقدامات مذکور برای دولت هزینه خواهد داشت. با بررسی علل گوناگون ایجاد و تداوم این نوع سکونت، می‌توان به نقش‌های گوناگونی که دولت می‌تواند ایفا کند دست یافت. ریشهٔ یکی از اساسی‌ترین، موثرترین و کم‌هزینه‌ترین مشکلاتی که باعث ایجاد مسئله سکونت غیررسمی در ایران شده است، مدیریت و قوانینی است که حکمرانی تبیین نموده است. نقشی که دولت می‌تواند در این باره ایفا کند (که بسیار مؤثر و کم هزینه است)، رفع موانعی است که خود آن‌ها را ایجاد کرده. ابزار رفع این موانع قوانین است



تصویر ۱. رویکردهای برخورد با سکونتگاه‌های غیررسمی. مأخذ: نگارندگان.

• قانون: ابزار حکمرانی حل مشکل یا مسبب آن!؟

به طور کلی مفهوم «حکمرانی» از دید بانک جهانی، به چگونگی اقدامات دولت و جلب حمایت جامعه در توسعه اقتصادی و اجتماعی اشاره دارد (Pakzat, 2025) و در کل اعمال مدیریت منابع و ابزارهایی است که در اداره کشور در دست دارد. یکی از این ابزار و امکانات در دست حکمرانی، قانون است. قانون به عنوان یک ابزار موثر و قدرتمند در دست دستگاه‌های حکمرانی (از سطح وزارتخانه‌ها، مجلس شورای اسلامی گرفته تا شهرداری‌ها، شورای اسلامی شهر و روستاها، فرمانداری و بخشداری و حتی شرکت‌های مشاور مجری قوانین در قالب پروژه‌های شهری) می‌بایست برای ایجاد منافع برای کشور و ملت با رعایت عدالت اجتماعی و سوق دادن آن به سمت پیشرفت و ترقی عمل کند. هرگاه صحبت از قانون می‌شود، باید توجه داشته باشیم که این قانون در مجموعه‌ای از ارگان‌ها معنا پیدا می‌کند و درصورتی می‌توان آن را موثر دانست که با دید سیستمی، همه اعضا را در آن دخیل دانسته و تاثیر متقابل رفتار اعضا بر یکدیگر را نیز پایش کنیم. به عبارت دیگر، قانون دارای سه رکن اساسی است: قانون‌گذاری، اجرای قانون، و نظارت و کنترل بر حسن انجام آن قانون. نمی‌توان تنها قانون‌گذار و تاثیرات آن را بررسی نمود و انتظار داشت نتیجه حاصل به واقعیت نزدیک باشد.

بنابراین قانون به مثابه ابزاری در دست حکمرانی (در مقیاس کلان سطح حکمرانی کشور (فقر، اقتصاد و توزیع نامتوازن منابع) و چه در موضع قوانین شهری) را شاید بتوان از اصلی‌ترین عللی دانست که منجر به ایجاد و تداوم سکونت غیررسمی شده‌است. دلیل این ادعا آن است که سپانلو و احمدیان (۱۳۹۶) سازندگان پهنه‌های جامانده از توسعه شهری را: چرخهٔ تولید فقر شهری، نابسامانی اقتصاد کلان، حرکت بی‌برنامهٔ جمعیت و شتاب احساسی رشد، تراکم فعالیت‌ها و رانه‌های سودساز تنها در مناطق خاص شهر (و یا شهرهای خاص) می‌دانند به طوری که معتقدند فقر نمود و چهره جاماندگی است. ایشان بیان می‌کنند دلیل رشد نامتوازن، اغلب سودجویی و رانت شهری در اثر نارسایی مدیریتی است بنابراین مدیریت و حاکمیت چه در سطح کلان کشور چه در مدیریت شهری (مقیاس خردتر) دچار نارسایی است و تنها عاملی که می‌توان آن را به ساختار درست هدایت کند قانون صحیح و اجرای درست و کامل آن است

در کنار میزان زیاد اثربخشی این ابزار، شاید بتوان آن را کم‌هزینه‌ترین نیز دانست که با اصلاح قوانین ایجادکننده سکونت غیررسمی و یا تشدیدکننده آن‌ها، بتوان گام موثر در حل این مسئله شهری برداشت. به همین منظور در ادامه به بررسی و نقد مختصری از مهم‌ترین قوانین پرداخته شده است که به صورت مستقیم و یا غیرمستقیم در مسئله «سکونتگاه غیررسمی» و عامل ممیزهٔ آن یعنی «زمین» و «مالکیت زمین» موثر بوده‌اند. شایان ذکر است با توجه به طرح پژوهشی «منظر رنج؛ مصائب توسعهٔ دیگران در جامعهٔ محلی- نمونهٔ مطالعه: بندر امام خمینی» (۱۴۰۳) که پژوهش متناسب با آن نگاشته شده‌است، این پژوهش صرفاً به مسئله‌شناسی تاثیر قوانین بر سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته و به منظور پرهیز از موازی‌کاری با دیگر گروه‌های پژوهشی، به نحوهٔ اجرای قوانین در قالب برنامه، طرح، اقدام یا سیاست‌های منطقه‌ای و شهری که به نوعی نحوه و کیفیت اجرای قوانین هستند، نپرداخته است. از طرف دیگر به دلیل تاثیر کلان قوانین و مقیاس

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

بزرگ آن به نسبت مقیاس منطقهٔ مورد مطالعه (کمپ بی سربندر)، نمی‌توان انتظار داشت متناظر هر قانون بتوان مصداق عین به عین تاثیر بر کمپ بی را استخراج نمود و تنها می‌توان روند قانونی را به تصویر کشید که در کل منجر به ایجاد پدیدهٔ سکونت غیررسمی در کشور و همچنین کمپ بی شده است.

• تاریخچه زمین، مالکیت آن و داستان سکونتگاه‌های غیررسمی

بررسی قوانین حاکم بر مالکیت زمین قدمتی به اندازه قدمت انسان یـکـجانشین دارد. زمانی که بشر به کشاورزی مشغول شد و انقلاب کشاورزی و یـکـجانشینی را شاید بتوان نخستین نقطه عطفی دانست که در پی آن مالکیت زمین مورد توجه قرار گرفت. اما اسناد قابل اتکایی از زمان تا دوران معاصر موجود نیست و از طرف دیگر شهرهای ایـران تا زمان قاجار و سپس مدرن شدن، به این شکلی که امروزه با پدیده سکونت غیررسمی مواجه هستیم، دست و پنجه نرم نمی‌کردند. بنابراین در این پژوهش شاید بتوان از دوران قاجار بحث زمین و مالکیت آن را پیگیری نمود. قوانین و تحلیل آن‌ها از زمان ناصرالدین شاه قاجار تاکنون با کلیدواژه‌های زمین، مالکیت زمین و سکونتگاه‌های غیررسمی مورد بررسی قرار گرفته‌است (جدول ۲ و ۳).

جدول ۲. بخش اول جمع‌بندی و تحلیل قوانین و اسناد قانونی مرتبط با سکونت غیررسمی از قاجار تاکنون. مأخذ: نگارندگان.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۱	«قانون انتقال دارایی متوفیان به حکومت و مصادره اموال» (ناصرالدین شاه)	در کنار قانون عرفی-شرعی وراثت اموال، ملک و زمین متوفی، تاثیر غیرمستقیم بر مسئله مالکیت زمین
۲	قانون مصوب مجلس اول (۱۲۸۵)	اشاره به مالکیت خصوصی زمین
۳	«قانون ثبت املاک» (۱۳۱۰)	اشاره به: ثبت املاک، تحدید حدود و ثبت مالکیت: تاثیر مستقیم بر مالکیت زمین *
۴	«قانون مدنی» (۱۳۱۴)	- «تصرف به عنوان مالکیت دلیل مالکیت است؛ مگر اینکه خلاف آن ثابت شود» (ماده ۳۵) - تعیین نحوهٔ مالکیت شخصی زمین با احیای زمین اموات - ارائهٔ تعریف از سند مالکیت (سند، سند رسمی و سند عادی) - اشاره به سوء استفاده از مادهٔ ۱۴۱ و ۱۴۲ و ۳۵ توسط دلالان و ... و تصرف اطراف تهران
۵	«قانون تأسیس بانک ساختمانی و اساسنامهٔ آن» (۱۳۳۴)	- صلب مالکیت متنفع‌شوندگان از قانون مدنی (۱۳۱۳-۱۳۱۴) - قرارگرفتن تمرکز تسهیلات و توسعه بر املاک دارای سند رسمی از بانک مذکور: یک پله منظم‌تر شدن مالکیت زمین * - بدل شدن سکونتگاه‌هایی که در اثر واگذاری زمین‌های دولتی و اراضی موات که طبق این قانون سند مالکیت جدید برای ساخت مسکن نداشتند، به سکونتگاه غیررسمی *
۶	«قانون اصلاحات ارضی» (۱۳۳۹)	یکی از مهم‌ترین علل مهاجرت روستائیان به شهرها: از عوامل ایجاد اسکان مهاجران کم‌درآمد و از مهم‌ترین علل رشد و تداوم سکونتگاه‌های غیررسمی و کمبود اراضی دولتی برای توسعه شهر
۷	«قانون اصلاحات اراضی دولت، شهرداری، اوقاف و بانک‌ها» (۱۳۳۹)	- اصلاحیه‌ای برای قانون اصلاحات ارضی (۱۳۳۹) - مکلف کردن دولت به تعیین تکلیف اراضی خود - صلب مالکیت منتفع‌شوندگان از قوانین مدنی (۱۳۱۳-۱۳۱۴) و اصلاحات ارضی (۱۳۳۹)
۸	«قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری» (۱۳۳۴)	- استفاده از واژگان «محلات قدیمی» و «محلات کهنهٔ شهر» - مختار شدن شهرداری برای خرید اراضی، مستغلات و خانه‌ها در محلات قدیمی و کهنهٔ شهر با استفاده از قانون تملک زمین (۱۳۳۹) و فروش طبق طرح‌های مصوب شهرداری: مبنای قانونی شکل‌گیری سازمان نوسازی در ایران *
۹	«قانون نوسازی و عمران شهری» (۱۳۴۷)	- استفاده از واژهٔ «نوسازی محلات» و مکلف کردن شهرداری به ارائه خدمات نوسازی به محلات - مغفول ماندن توجه به بافت فرسوده، ناکارآمد و سکونت غیررسمی
۱۰	«قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۵۸)	- بالاترین سند قانونی کلان کشور پس از انقلاب ۱۳۵۷ - اشاره به دو حق: «حق مسکن» برای همه و «اولویت قراردادن افراد نیازمندتر» برای مسکن - به‌صورت دقیق به افراد نیازمندتر اشاره نشده و تنها به کارگران و روستائیان بسنده کرده - اصل۳: ایجاد محیط مساعد رشد فضایل اخلاقی و رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه - اصل۳۱: حق داشتن مسکن، متناسب با نیازهای فرد و خانواده، با اولویت نیازمندترین‌ها، مسکن را نه تنها یک سرپناه، بلکه تامین‌کننده امنیت اجتماعی و اقتصادی خانواده، محلی برای گذران اوقات فراغت و رشد فضایل اخلاقی می‌داند.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

ادامه جدول ۲.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۱۱	«قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن» (۱۳۵۸)	تمامی اسناد مالکیتی در زمان رژیم پهلوی لغو شد.
۱۲	«لایحه قانونی تجدید قرداد، و اجاره املاک و اموال موقوفه» (۱۳۵۸)	- در راستای قانون قبلی و اصلاحات حکومت جدید - کلیه اسناد رسمی و عادی فسخ و تنظیم مجدد قراردادهای اجاره و تعیین اجاره‌بهای عادلانه

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۱۳	«قانون زمین شهری» (۱۳۶۶)	- از نقاط عطف مفهوم زمین در مدیریت شهری * - تدقیق برخی مفاهیم مرتبط با زمین شهری: اراضی شهری: اراضی در محدودهٔ قانونی و حریم استحفاظی شهرها و شهرک‌ها اراضی موات شهری: اراضی بدون سابقهٔ احیا و عمرانی اراضی بایر: زمین دارای سابقهٔ عمران و احیا و مبدل شدن تدریجی به موات (اعم از داشتن و نداشتن صاحب شخصی) اراضی دایر: زمین دارای سابقهٔ عمران و احیا و همچنان دایر و مورد بهره برداری مالک - انتقال مالکیت کلیهٔ زمین‌های موات شهری (حتی با اسناد و مالکیت) در اختیار دولت جمهوری اسلامی، مگر واگذار شده بعد از ۱۳۵۷ - عدم تدقیق مفاهیمی چون مسکن مناسب و عذر موجه - واگذاری تشخیص عمران و احیاء و تعیین نوع زمین دایر و تمیز بایر از موات به عهده وزارت مسکن و شهرسازی
۱۴	«قانون پرداخت وام مسکن به مهاجرین جنگ تحمیلی توسط بانک‌ها و...» (۱۳۷۳)	- تصویب با هدف تأکید بر اهیمت صدور اسناد آماده‌سازی زمین در مناطق جنگ‌زده: پرداخت وام مسکن به مهاجران جنگ تحمیلی براساس برگهٔ واگذاری زمین به وسیلهٔ سازمان زمین‌شهری *

توضیحات: آن‌چه با * علامت زده شده‌است، نقاط عطفی در دل قوانین است که تاثیرات مهم بر «زمین»، «مالکیت زمین» و «سکونت‌گاه غیررسمی» داشته‌اند.

در بخش اول این گونه برداشت شد که قوانین مختلفی در مسئله زمین و مالکیت آن موثر بوده و به‌نوعی این قوانین در بدو تشکیل و گاهی در تشدید سکونتگاه‌های غیررسمیِ موثر بوده‌اند. در ادامه می‌بایست قوانینی را بررسی نمود که مشخصاً به سکونت غیررسمی اشاره دارد. هرچند بیان این نکته حائز اهمیت است که تا تاریخی بافت فرسوده و به‌ویژه سکونت‌های غیررسمی مورد بحث نبوده و جایی در ادبیات مدیران شهری و یا قوانین نداشتند. از زمانی هم که بافت فرسوده به رسمیت شناخته شد، همچنان تا مدتی سکونتگاه‌های غیررسمی مورد توجه نبودند و با رویکردهای تغافلانه و یا تخریبگر، نادیده و یا تخریب می‌شدند. در مواردی هم که اقداماتی صورت گرفته، اغلب سکونتگاه‌های غیررسمی را در ضمن بافت فرسوده بیان کرده‌اند که اکنون می‌دانیم این دو از نظر ماهیت و در نتیجه از نظر نوع رفتار با آن‌ها متفاوت‌اند بنابراین نیازمند قوانینی مختص خود هستند

حال که مهم‌ترین قوانین در باب موضوع بررسی و نقد شد (جدول ۲ و ۳) و خط زمانی آن (تصویر ۲) ترسیم شد، در مرحله بعد با تحلیل داده‌های مذکور، سطوح و مواضعی که این قوانین بر سکونت غیررسمی تاثیر گذاشته‌اند را بررسی نموده و قوانین را در این دسته‌بندی قرار داده می‌شود. هدفی که از این طبقه‌بندی به دنبال آن هستیم، شناسایی مواضعی است که قوانین بر سکونت غیررسمی اثر گذاشته‌اند. با شناسایی این مواضع می‌توان در پژوهش‌های آتی به راه‌حل برون رفت از معضل نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی از حیث اصلاح قوانین (به عنوان اساسی‌ترین و کم‌هزینه‌ترین علت موثر بر سکونت غیررسمی) پرداخت. شایان ذکر است تنها قوانین مطرح و نقد شده‌اند در صورتی که بسیاری از این قوانین در راه اجرا ممکن است ناقص یا به غلط و یا حتی اصلاً اجرا نشده باشند

• جمع‌بندی یافته‌های پژوهش

- سطوح تاثیرگذاری قانون بر سکونتگاه‌های غیررسمی

پیش از پرداختن به یافته‌های پژوهش، برای تدقیق موضوع باید بیان شود که علت اصلی ایجاد سکونتگاه‌های غیررسمی به‌طور کلی، فقر اقتصادی و توزیع نامتوازن منافع است که افراد را مجبور به مهاجرت و یا سکنی‌گزینی در مناطق غیررسمی در حاشیه‌شهر می‌کند. حاکمیت کلان کشور به‌ویژه در حوزهٔ اقتصادی مهم‌ترین مسبب آن است. قانون ابزار حاکمیت است بنابراین اصلاح قانون و یا وضع قوانین موثر می‌تواند کمک‌کننده باشد. اما آن چه در این پژوهش با عنوان قانون در دست حاکمیت بیان می‌شود، در مقیاسی خردتر است و شامل مدیریت شهری و عوامل محیطی-مکانی سکونتگاه‌های غیررسمی است

با پذیرش فرض مذکور و بررسی و تحلیل قوانین، می‌توان آن‌ها را از نظر «موضع اِعمال» به سه سطح اصلی طبقه‌بندی نمود. در نخستین سطح، برخی قوانین باعث «ایجاد» سکونتگاه‌های غیررسمی می‌شوند.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.15]

جدول ۳. بخش دوم جمع‌بندی و تحلیل قوانین و اسناد قانونی مرتبط با سکونت غیررسمی از قاجار تاکنون. مأخذ: نگارندگان.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۱۵	«سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» (۱۳۸۲)	- نخستین سند قانونی دربارهٔ سکونتگاه‌های غیررسمی * - با هدف ارتقاء کیفیت زندگی ساکنان (با تمرکز بر بهبود محیط زندگی، افزایش امنیت، سلامت و کرامت انسانی) و جلوگیری از گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی (از طریق سیاست‌گذاری‌های مؤثر و هماهنگ در سطح ملی و محلی)، توانمندسازی ساکنان (با فراهم‌سازی زمینه‌های مشارکت فعال آن‌ها در فرآیند ساماندهی و بهسازی محل سکونت خود) و ایجاد هماهنگی بین‌بخشی (برای تدوین و اجرای سیاست‌ها و برنامه‌های مرتبط با ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی) - راهبردهای نیل به اهداف: شناسایی و تعیین محدوده‌های اسکان غیررسمی (برای اولویت‌بندی و برنامه‌ریزی مداخلات)، استفاده از منابع مالی داخلی و خارجی (با رعایت ضوابط، برای تأمین مالی طرح‌ها)، تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی (برای نحوه فعالیت ستادها و اجرای برنامه‌ها) و ارائه گزارش‌های سالانه (به هیأت دولت درباره پیشرفت برنامه‌ها و اقدامات انجام‌شده) - ساختار اجرایی طرح شامل سه بخش ستاد ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (متشکل از وزرای مرتبط و رؤسای سازمان‌های ذی‌ربط، با ریاست وزیر مسکن و شهرسازی)، ستادهای استانی (به ریاست استاندار و با عضویت نمایندگان دستگاه‌های اجرایی، برای اجرای برنامه‌ها در سطح استان‌ها) و تشکیل گروه‌های محلی (شامل ۵ تا ۷ نفر از ساکنان فعال هر محله، برای مشارکت در اجرای طرح‌های ساماندهی) - موارد مغفول: عدم وجود نگاه حقوق‌محور به ساکنان، نگاه کالبدی صرف به بافت بدون توجه به ابعاد اجتماعی، فرهنگی و اقتصادی، ابهام در تعریف و شناسایی سکونتگاه‌های غیررسمی و عدم توجه به سازوکار مؤثر برای تامین مسکن پایدار و صرف توجه به بهبود وضع موجود و اکتفا به مشارکت مردمی در سطح ابتدایی و عدم نقش چندجانبهٔ گروه‌های محلی
۱۶	«برنامهٔ پنج ساله چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۸۳)	- استفاده از واژگانی مانند ساماندهی بافت‌های حاشیه‌ای، بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و بافت‌های فرسوده و نامناسب شهری - توجه به ابعاد اجتماعی سکونتگاه‌های غیررسمی - تأکید بر احیا و ساماندهی بافت‌های فرسوده و حاشیه‌ای با رویکرد توانمندسازی ساکنین - مکلف‌کردن وزارت کشور برای ارائهٔ طرح جامع مسکن در جهت تقویت تعاونی‌های تولید مسکن، مدیریت یکپارچهٔ مسکن برای تأمین مسکن و توسعهٔ شهر و روستا، تشکیل بازار ثانویهٔ رهن، افزایش سهم انبوه‌سازی و گسترش بازار سرمایهٔ مسکن - پلکانی‌کردن بازپرداخت اقساط تسهیلات بانکی در بخش مسکن - موظف‌کردن دولت به توجه به مسکن جوانان و همچنین تدوین و اجرای سند خدمات‌رسانی به ایثارگران در تأمین مسکن ارزان قیمت: این در صورتی است که به مسکن مهاجرین جنگ‌زده توجه نشده‌است. - اشاره به چگونگی صدور سند مالکیت املاک واقع در بافت مسکونی روستاها - عدم اشاره به اسکان غیررسمی در حوزهٔ مسکن و نبود برنامه یا قانونی برای آن
۱۷	« قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضهٔ مسکن» (۱۳۸۷)	- اشاره به واژگان: بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی و همچنین تولید مسکن برای فاقدین مسکن، توجه به مسکن اجاره‌ای، مسکن افراد کم‌درآمد، حمایت از انبوه‌سازی و ساخت مجموعه‌های مسکونی برای اقشار کم‌درآمد، حمایت از بهسازی و عرضهٔ مسکن در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی (بخش دولتی و غیردولتی) - بانک مرکزی مسئول تخصیص وام و تسهیلات نوسازی بافت‌های فرسوده - بیان مسائل و کلیدواژه‌های مذکور نشانهٔ به رسمیت‌شناختن و توجه به مسئله است (گام مفید و مؤثر) اما در باب حمایت‌های حوزهٔ مسکن کلی‌گویی رخ داده و نیاز به تدقیق دارد. همچنین نه چارچوب و میزان حمایت دولت و نه سازوکار خاص بانک مرکزی مشخص نشده‌است.
۱۸	«آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضه مسکن» (۱۳۸۸)	- تفویض اختیاراتی از کلیهٔ دستگاه‌های اجرایی به دفاتر خدمات محلات هدف - در این قانون نیز اسکان‌های بی‌سند سکونتگاه‌های غیررسمی تعیین تکلیف نشده: هرچند مسئلهٔ اسناد و ثبت آن مطرح شده اما سازوکار آن تدقیق نشده
۱۹	«قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (۱۳۸۹)	- عدم توجه به سکونت غیررسمی - واگذاری بخشی از اختیارات شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی سابق به شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها: اگر چنین تغییری موجب فساد، موازی‌کاری و رانت نشود، گام خوب در راستای انتقال اختیارات نهادهای کلان دولتی به بخش خصوصی، جامعهٔ محلی و مردم‌نهاد خواهد بود هرچند باز سازمان‌های مذکور وابسته به نهادهای بالادستی معرفی شدند.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

ادامه جدول ۳.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۲۰	«سیاست‌های کلی نظام در امور شهرسازی» (۱۳۸۹)	هرچند از دو واژهٔ حاشیه‌نشینی و بافت‌های حاشیه به منظور جلوگیری از گسترش و ساماندهی آن‌ها استفاده شده اما توجهی به سکونتگاه‌های غیررسمی که در محدودهٔ شهر واقع هستند نشده است.
۲۱	«برنامهٔ پنج ساله پنجم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۰)	- استفاده از واژگان بافت‌های فرسوده، بافت‌های نامناسب روستایی، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبهٔ باقی‌مانده، مناطق حاشیه‌نشین و ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج از محدودهٔ شهرها و روستاها - بیان احصای مناطق ویژه نیازمند نوسازی، سیاست‌های تشویقی حمایت نوسازی، زمان مقرر احیای سالانه بافت فرسوده، تخصیص درصدی از منابع و اعتبارات بخش مسکن (اعم از مسکن مهر، مسکن جوانان و نیازمندان) به این بافت، در اولویت قراردادن احیای شهرهای جنگ‌زده، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقی‌مانده - اشاره به اسکان حاشیه‌نشینی و سکونتگاه‌های غیرمجاز، هم در حاشیهٔ شهرها و هم در محدودهٔ شهری و پیشنهاد ایجاد شهرک‌های اقماری برای ساکنین این بافت‌ها مطرح: راندن و طرد کردن ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی به خارج از شهر و اسکان در شهرهای اقماری (مانند آن چه که در برخی طرح‌های اسکان این قشر در سربندر شاهد آن هستیم)، به نوعی ناعدالتی اجتماعی با وعدهٔ توسعه و زندگی بهتر است در حالی که زیرساخت و تاسیسات معمولا در این شهرها تامین نشده و این خود باعث زحمت مضاعف ساکنین خواهد شد. - به موجب این قانون دولت با همکاری قوه قضائیه به وضع قوانین بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائه خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز خارج محدودهٔ شهرها و روستاها: کمی موضع اعمال قدرت برای جلوگیری از ایجاد و تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی در کنار طرد آن‌ها به خارج از محدوده شهر دارد.
۲۲	«سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (۱۳۹۳)	- اولویت رسیدگی نهادهای زیرمجموعه شهرداری‌ها و وزارت مسکن و شهرسازی با سکونتگاه‌های غیررسمی - به موضوع مهاجرت‌های بی‌رویه و گسترش سکونتگاه‌های غیررسمی پرداخته شده: اما تدوین طرح مرتبط با آن به وزارت کشور واگذار شده - توجه به پیش‌بینی، پیشگیری و مقابلهٔ فوری با پیامدهای ناهنجار موجود در سکونتگاه‌های غیررسمی: اما تدقیق برنامهٔ برون‌رفت از آن به دستگاه‌های عضو شورای اجتماعی واگذار شد در صورتی که توانمندسازی ساکنین از نظر اقتصادی راهکار مناسب‌تر و مؤثرتری بود و حل مشکلات اقتصادی این قشر از حل معضلات اجتماعی آن‌ها، ریشه‌ای‌تر و مؤثرتر خواهد بود. هرچند سازمان برنامه و بودجه، وزارت راه و شهرسازی و بانک‌ها به اولویت قراردادن سکونتگاه‌های غیررسمی و بافت ناکارآمد مکلف شده‌است اما سکان‌دار تدقیق برنامه به دست نهاد اجتماعی است و نه اقتصادی. - واگذاری وضعیت مالکیت اراضی و تصرفات غیرمجاز در بافت‌های فرسوده و سکونتگاه‌های غیررسمی به دستگاه‌هایی مانند بنیاد مستضعفان و...: از نقاط موثر بر سکونتگاه‌های غیررسمی و مالکیت زمین
۲۳	«سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری» (۱۳۹۵)	- اضافه شدن الحاقیه که در آن: مکلف‌کردن ستاد ملی و شهرداری‌ها به ارتقای سرانه‌های محدودهٔ هدف فرسوده (سکونت غیررسمی هم شامل می‌شود) به متوسط شاخص‌های همان شهر در طی ۱۰ سال: این در صورتی است که تنها یک سال از موعد این قانون مانده اما وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی حتی وخیم‌تر شده است.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

ادامه جدول ۳.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۲۴	«برنامهٔ ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران» (۱۳۹۶)	- بیان واژگان: سکونتگاه‌های روستایی، مناطق ویژه نیازمند بهسازی و نوسازی، بافت‌های فرسوده و نامناسب روستایی، بافت‌های فرسوده، اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه، مناطق حاشیه‌نشین و سکونتگاه‌های غیرمجاز - توجه به: شناسایی نقاط غیررسمی و تمرکزبخشیدن حمایت‌های اجتماعی و بهبود کیفیت زندگی آنان با ترویج مهاجرت معکوس با ایجاد شغل و سکونتگاه مناسب در روستاها و برنامه‌ریزی برای مدیریت توزیع متناسب فعالیت‌ها، جمعیت و مهاجرت برای ممانعت از افزایش حاشیه‌نشینی، احیا، بهسازی، نوسازی و مقاوم‌سازی و بازآفرینی سالانهٔ حداقل دویست وهفتاد محله (شامل ناکارآمد تاریخی سکونتگاه‌های غیررسمی و حاشیه‌ای)، تأمین منابع مالی و تسهیلات ارزان قیمت و زمین برای مسکن اقشار کم‌درآمد (با اولویت شهرهای زیر یکصد هزار نفر جمعیت) از طریق بنیاد مسکن، احصای مناطق ویژهٔ نیازمند بهسازی و نوسازی در بافت‌های فرسوده با اولویت ذکرشده، اعمال سیاست های تشویقی برای حمایت از احیای بافت فرسوده، احیای ده درصد از بافت‌های فرسوده، اسکان افراد حاشیه‌نشین و سکونتگاه‌های غیرمجاز، سکونتگاه‌های غیرمجاز داخل محدوده‌های شهری و احیای شهرهای آسیب‌دیده از جنگ تحمیلی و استفاده از اراضی رهاشده و ساختمان‌های مخروبه باقیمانده - اصلی‌ترین ویژگی این قانون: ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان ساکنین سکونتگاه‌های غیرمجاز: هدایت قشری از مردم به خارج از شهر با وعدهٔ توسعه (ناعدالتی اجتماعی)
۲۵	«آیین‌نامهٔ اجرایی برنامهٔ ملی بازآفرینی شهری پایدار» (۱۳۹۷)	- مکلف شدن کلیهٔ وزارت‌خانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی که ۱۰۰٪ سهام آن‌ها متعلق به دولت بود به به واگذاری رایگان اراضی در اختیار خود در محدوده‌های دارای بافت فرسوده به وزارت راه و شهرسازی به منظور تسریع در نوسازی: در صورتی که دولت توان نوسازی داشته باشد می‌تواند کمک کند اما سکونت غیررسمی در این اقدام جایی ندارد.
۲۶	«قانون بودجهٔ کل کشور» (۱۴۰۱)	- استفاده از واژگان محرومیت‌زدایی، سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت فرسوده و حاشیهٔ شهر و منابع عوارض ماده ۳۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده را به صرف بهسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی اختصاص داده - اراضی در اختیار وزارت راه و شهرسازی باید به ساکنین سکونتگاه‌های غیررسمی قبل از سال ۱۳۹۴ و همچنین بیست درصد از زمین‌های املاک سازمان ملی زمین و مسکن به ایشان واگذار شود: در صورت اجرای آن تاکنون باید مشکل حل می‌شد.
۲۷	گزارش «ارزیابی عملکرد دفاتر تسهیلگری و توسعه محلی وزارت کشور در ساماندهی محلات حاشیه‌نشین» (۱۴۰۱)	- توسط دفتر مطالعات اجتماعی مرکز پژوهش‌های مجلس با هدف ارزیابی عملکرد برنامه ششم توسعه در مسائل اجتماعی - نتیجهٔ گزارش: «توجه به الزاماتی در زمینه بازتعریف شاخص‌های تعیین سکونتگاه‌های غیررسمی، مدیریت شهری یکپارچه و هماهنگ، توجه ویژه به امر تولی‌گری و ضرورت نگاه آمایشی در مسیر بهبود وضعیت حاشیه‌نشینی در کشور، گریزناپذیر است» (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۲) - مشکل سکونت غیررسمی تنها بحث اجتماعی نیست و نیاز بود بخش‌های دیگر مانند اقتصاد، زیرساخت و مسائل زیربنایی و عمران مجلس نیز در تهیهٔ گزارش مشارکت داشتند. اما نتیجه گزارش قدم مثبتی در درک یکی از اساسی‌ترین مشکلات یعنی بازتعریف مسئله است.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

ادامه جدول ۳.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۲۸	«قانون بودجهٔ کل کشور» (۱۴۰۲)	- قانون اولویت بر ساماندهی و توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (به‌ویژه اطراف حرم امام رضا (ع)، حضرت معصومه (س)، حضرت عبدالظیم حسنی (ع) و حضرت احمد بن موسی (ع)) در تامین مالی داخلی از محل اوراق مالی اسلامی شرکت بازآفرینی شهری - تخفیف در قیمت کارشناسی واحدهای بافت فرسوده (۴۰ درصد) به عنوان مشوق نوسازی و تخصیص زمین‌ها و املاک در اختیار سازمان ملی زمین و مسکن در حریم شهرها: اختصاص زمین در حریم با وجود زمین‌های متروکه در مرکز شهر با وجود حیات و زیرساخت از ایرادات رویکردی این قانون است.
۲۹	«بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائه پیش‌نویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی» (۱۴۰۲)	- پژوهشی به منظور نگارش جدیدترین سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی در همین سال (به عنوان جدیدترین اقدام اساسی پژوهش‌محور) توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی: حاصل آن سند ملی توانمندسازی سال ۱۴۰۲ (مورد ۳۰ جدول) - هدف: بررسی و عیب‌یابی قوانین منجر به سکونت غیررسمی - مهم‌ترین چالش‌های اساسی حکمرانی با سکونتگاه‌های غیررسمی از دید مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۲) شامل: اغتشاش سیاست‌گذاری، فقدان انسجام سازمانی و پراکندگی منابع مالی، بودجه و یارانه ناهماهنگ با هزینه‌ها، اقتصاد غیرمولد، فقدان نگاه آمایشی، تمرکز سرمایه دولت در شهرهای بزرگ و بورس‌بازی زمین و مسکن، نداشتن شناخت درست از وضعیت موجود و مسئله، برنامه‌ریزی و سازماندهی غلط، نبود برنامه واحد ویژه سکونتگاه‌های غیررسمی (ملی و منطقه‌ای)، عدم ضمانت اجرایی لازم برای تحقق رویکرد توانمندسازی و ایجاد زمینه مشارکت مردمی برای بهسازی، عدم توان ارزیابی نتایج که همه این‌ها باعث بروز پروژه‌های بخشی، پراکنده، سلیقه‌ای و ناتمام شده‌است. *
۳۰	تصویب‌نامهٔ «سند ملی توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی» (۱۴۰۲)	- جدیدترین نسخهٔ قانونی مختص سکونتگاه غیررسمی - با توجه به رفع مشکلات قوانین قبلی همچنان دارای ضعف است. یکی از ایرادات: پیشنهادی در قالب تقویت روستاها جهت تشویق به مهاجرت معکوس از سکونتگاه‌های غیررسمی به روستا: حاصل عدم شناخت صحیح مسئله و علل آن که به پیشنهاد غیرواقعی و نشدنی بدل شده، چرا که سیاست‌های دولت هیچ رنگ و بویی از تقویت اقتصاد روستایی و یا تمرکززدایی از پایتخت و یا توزیع متوازن امکانات در یک شهر در راستای عدالت اجتماعی ندارد. - رویکرد اصلی که در بطن این سند به دنبال آن بیش از دیگر مسائل بیان شده، تمرکز بر ابعاد اجتماعی است. این نیز بر عدم شناخت درست مسئله صحه می‌گذارد. صحیح است که معضلات اجتماعی در این نوع زیست فراوان است اما علت اصلی ایجاد و تداوم این سکونتگاه‌ها، اقتصاد و مسئله فقر است. ایجاد اشتغال و یا توانمندسازی اقتصادی ایشان به مراتب از توانمندسازی مبتنی‌بر بحران‌های اجتماعی اولویت دارد که این مسئله را می‌توان در نقد به سند مذکور بیان کرد. مسئله توزیع متوازن منافع و امکانات و توسعه متوازن شهری به قدری مهم است که سازمان اسکان بشر در گزارشی با موضوع وضعیت سکونتگاه‌های غیررسمی با عنوان گزارش چالش زاغه‌های شهری یا فقیرنشین در سال ۲۰۰۳ نیز زاغه‌نشینی را بیشتر سهم کشورهای توسعه‌یافته می‌داند و کانون فقر شهری را در حال حرکت به سمت شهرهای بزرگ توصیف می‌کند (UN-Habitat, 2021) چرا که همه منافع در نقاط اصلی متمرکز شده‌اند و این زنگ خطری از تشدید سکونتگاه‌های غیررسمی و مهاجرت به این نقاط متصل به شهرهای بزرگ است.
۳۱	«قانون بودجه کل کشور» (۱۴۰۳)	- هرچند در این قانون به تامین مالی طرح‌های حمایتی تامین مسکن به‌ویژه ازدواج جوانان و مسکن محرومین تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، خانواده شهدا، جانبازان و رزمندگان توجه شده: اما ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت‌های فرسوده و مسکن محرومین اقتصادی مغفول مانده

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/...5.1]

ادامه جدول ۳.

ردیف	عنوان قانون (سال تصویب)	توضیحات (نقد و تحلیل‌های نگارندگان)
۳۲	«برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران» (۱۴۰۳)	- تلقی حاشیه‌نشینی به‌عنوان یک آسیب اجتماعی هم‌عرض با فساد و اعتیاد، مقررات و مصوبات شورای عالی آمایش سرزمین برای جلوگیری از توسعهٔ حاشیه‌نشینی با رویکرد تقویت کیفیت زندگی ساکنین و واگذاری اجرایی قوانین به سازمان امور اجتماعی - به بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری توجه شده: ایجاد خدمات شهری و کاربری‌های عمومی در سکونتگاه‌ها و مراکز جمعیتی حاشیهٔ شهرها و بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری در زمین‌های بایر خود یا سازمان‌ها و نهادهای وابسته، اختصاص مزایای (تخفیف) ۴۰ درصد قیمت برای تعویض واحدهای بافت فرسوده با واحدهای نوساز، مکلف‌کردن وزارت راه و شهرسازی برای تهیهٔ آیین‌نامه‌های اجرایی معاوضهٔ مسکن فرسوده با نوساز و توجه به محدوده‌های مجاور بافت فرسوده و ناکارآمد: اما چیستی بافت فرسوده و ناکارآمدن شهری در این قوانین مغفول است/ مشخص‌نکردن محدوده‌های مصوب بازآفرینی شهری برای واگذاری پنج واحد احداثی به ازای هر پلاک فرسوده و مجازکردن و نه مکلف‌کردن دولت به نوسازی مسکن در بافت فرسوده است. - صرفاً در مباحث اجتماعی و ارتقای سلامت اجتماعی آن هم به عنوان یک معضل اجتماعی به سکونتگاه غیررسمی اشاره شده. - عدم توجه به ثبات و استطاعت‌پذیری سکونت استیجاری و عدم توسعهٔ مسکونی همه شمول، مردمی‌سازی توسعهٔ مسکونی در این قانون ازدست‌دادن مسکن اقشار کم‌درآمد و آسیب‌پذیر و به دنبال آن تشدید بحران مسکن را با وجود بودجهٔ بالای این بخش در پی خواهد داشت، عدم توجه به تعریف استطاعت‌پذیری و الزامات همه شمول آن، حق بی‌خانمان‌ها و خانوارهای در معرض بی‌خانمانی، مسکن خانواده‌های در حال ازدواج، فرزندآور، تازه‌فرزنددارشده، تعریف دقیق معیارها و گروه‌های هدف استطاعت‌پذیری مسکن، سکونت استیجاری و حمایت مستأجران به عنوان قشر آسیب‌دیده، بحران جمعیت و اهمیت حل آن با تأمین مسکن و سیاست‌گذاری یکپارچه مسکن از مسبب‌های ناکارآمدی این قانون است: افزایش مالکیت در دهک برخوردار منجر به افزایش موجودی مسکن با وجود مسکن استیجاری یا بی‌مسکن اقشار کم‌درآمد می‌شود و نابرابری در ثروت و درآمد کشور را در پی خواهد داشت (فراهانی، ۱۴۰۲، ۳).
۳۳	«قانون بودجه کل کشور» (۱۴۰۴)	- ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی، بافت فرسوده و ناکارآمد، تأمین زیرساخت و فراهم‌کردن حداقل خدمات عمومی اعم از مدرسه، مسجد، کتابخانه و روشنایی محیط برای این بافت‌ها و آماده‌سازی، محوطه‌سازی، تأمین و اجرای خدمات روبنایی و زیربنایی طرح‌های مسکن حمایتی و احیای بافت‌های فرسودهٔ تاریخی و سکونتگاه‌های غیررسمی در کنار تامین مالی طرح‌های حمایتی تامین مسکن به‌ویژه ازدواج جوانان و مسکن محرومین تحت پوشش کمیته امداد امام خمینی (ره)، سازمان بهزیستی، خانواده شهدا، جانبازان و رزمندگان توجه شده، اما به سکونتگاه‌های در داخل محدودهٔ شهر توجه نشده از طرف دیگر طرفی توجه صرف به تعیین سهم سکونتگاههای غیررسمی براساس جمعیت و عدم توجه به متغیربودن جمعیت ساکن سکونتگاه‌های غیررسمی، محرومیت و ویژگی‌های هر سکونتگاه نسبت به سکونتگاه دیگر، نه قیاس جمعیت‌ها (فرنام و همکاران، ۱۴۰۳) باعث ناکارآمدی قانون شده.

توضیحات: آن‌چه با * علامت زده شده است، نقاط عطفی در دل قوانین است که تاثیرات مهم بر «زمین»، «مالکیت زمین» و «سکونت‌گاه غیررسمی» داشته‌اند.

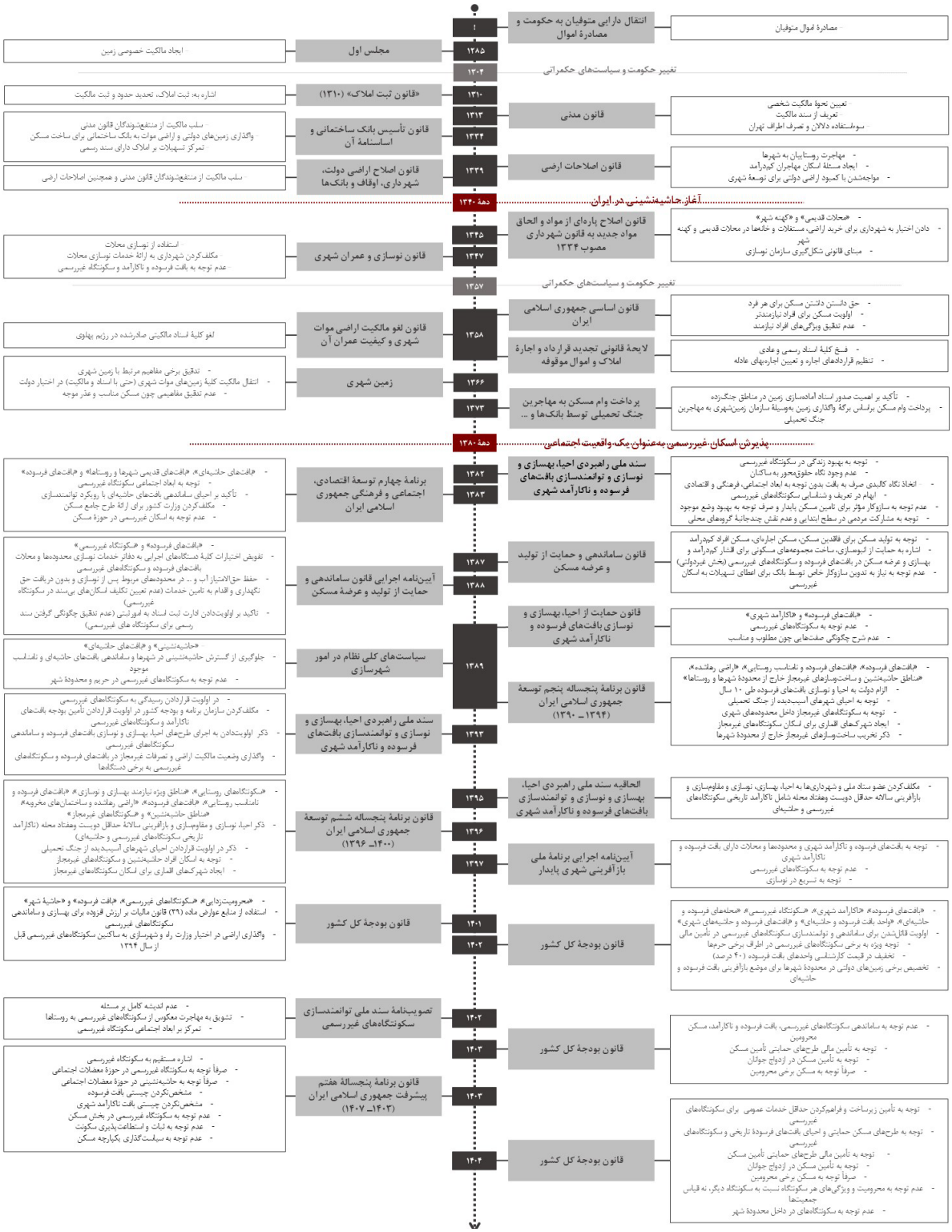
این قوانین شامل ضوابطی است که به مالکیت زمین، ضعف اقتصادی ناشی از توزیع نامتوازن منابع و امکانات، و نبود برنامه کارشناسی واحد و راهبرد توسعهٔ شهر می‌پردازد. این قوانین در نهایت کلونی‌هایی از سکونت غیررسمی را رقم می‌زنند که اغلب در کنار شهرهای بزرگ توسعه یافته یا صنعتی که شانس بهره‌مندی از منابع، امکانات، وضع اقتصادی و سکونت بهتری به افراد می‌دهند، شکل می‌گیرند

دستهٔ دیگر قوانین، باعث «تداوم» و گاهی «تشدید» معضلات آن‌ها می‌شوند. در این حالت قانون باعث شده افراد بیشتری به سمت اسکان در ایـن مناطق و یا مهاجرت از روستاها و شهرهای کوچک تشویق شوند و هم بر جمعیت و هم تعداد کلونی‌های موجود افزوده شود. با بالا رفتن تراکم جمعیتی این سکونتگاه‌ها و به دلیل نبود امکانات و زیرساخت‌های متناسب با آن جمعیت، معضلات این نواحی تشدید می‌شود. نبود برنامه صحیح و رویکردهای تغافلی و همچنین نبود مدیریت شهری برای توسعه شهر، از عوامل تشدیدکننده سکونت غیررسمی است

در نهایت برخی قوانین در راستای حل مشکلات این سکونتگاه‌ها تنظیم و ابلاغ می‌شوند که خود می‌توانند باعث حل مشکلات آن‌ها و یـا وخیم‌تر شدن شرایط شود. به هرحال قوانین باید ضمن حل معضلات بافت ناکارآمد غیررسمی، از ایجاد و یا رشد این سکونتگاه‌ها نیز جلوگیری کنند. بنابراین قوانین، برنامه‌ها و اقداماتی که به منظور برون‌رفت از معضل سکونتگاه‌های غیررسمی تنظیم و ابلاغ می‌شود، به دلایل مختلف می‌تواند اوضاع را از پیش نیز بدتر کنند.

در ادامه، سه موضع تاثیر قوانین در مسئله سکونت غیررسمی (**ایـجاد، تداوم/تشدید و حل معضل**)، به عنوان جمع‌بندی یافته‌های

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

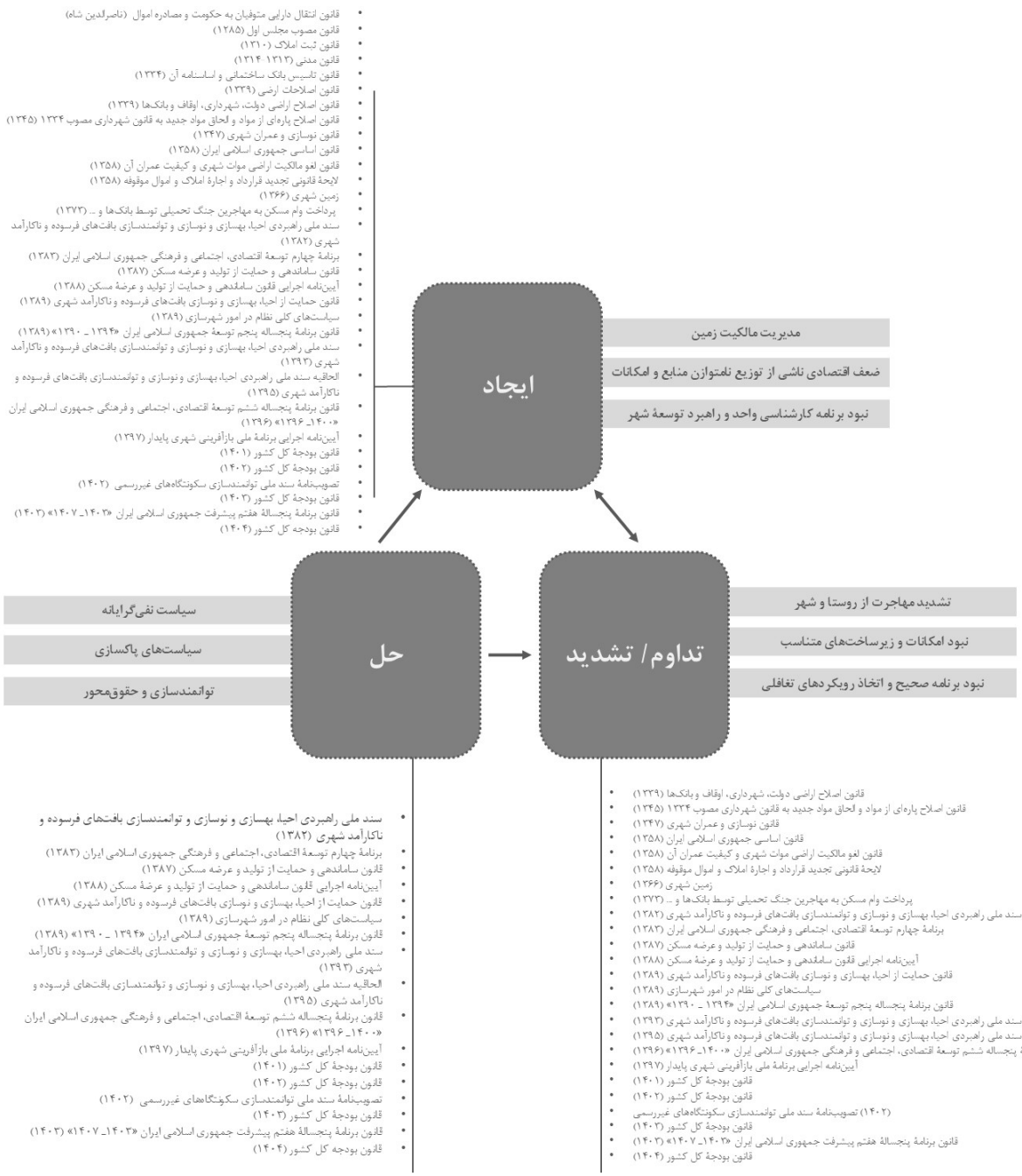


تصویر ۲. خط زمان نقاط عطف قوانین که بر زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی موثر بوده‌اند. مأخذ: نگارندگان.

پژوهش در قالب مدل مفهومی به تفکیک قوانین مرتبط با زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی نمایش داده شده‌است (تصویر ۳). حال که قوانین مرتبط با مسئله زمین، مالکیت آن و سکونتگاه‌های غیررسمی را تحلیل و بررسی شد و سپس با دسته‌بندی این قوانین در سه طبقه از مواضعی که قوانین بر کلیدواژه‌های مذکور تاثیر می‌گذارند، بیان شد، در ادامه به بررسی مورد مطالعاتی پرداخته و با ذکر مصادیقی از مطالب بیان شده، تاثیر قوانین در کمپ بی بیان می‌شود. مجدد شایان ذکر است که به دو دلیل بررسی و تطبیق قوانین با کمپ بی کمی دشوار است: اول آن‌که مقیاس قوانین کلان و مقیاس کمپ بی بسیار خرد است و متناظر کردن عین به عین قوانین با مصداق

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]



تصویر ۳. مدل مفهومی سه سطح موضع تاثیر قوانین بر «زمین، مالکیت آن و سکونتگاه غیررسمی» که قوانین به تفکیک در این سه موضع دسته‌بندی شده‌اند. مأخذ: نگارندگان.

تسهیلات و مشوق‌هایی موقتی است که در آن تورم و استهلاک سرمایه در مدت اجرای پروژه دیده نشده‌است و همین امر منجر شده روند اجرای پروژه فرسایشی شده و ساکنین نتوانند از پس ادامه ساخت برآیند (Mansouri, 2025). بنابراین تحقق‌پذیری طرح‌ها را زیر سوال برده‌است. در کمپ بی با معوض دادن مسکنی در بیرون شهر به جای سرپناه‌های موجود در کمپ بی مصداق عرضهٔ زمین، مصالح و وام و تسهیلات ناکافی است که منجر شده در اثر زمان و پس از اتمام مشوق‌ها، ساکنین توان ادامه آن را نداشته لذا با پروژه‌های ناقص و غیرقابل زیست، هدر رفت مصالح و منابع و نیرو انسانی مواجه هستیم که همان سرپناه حداقلی را نیز از ساکنین گرفته‌است

۲. انحصاری کردن زمین و کالایی شدن آن: وضع قانون محدودهٔ شهر برای جلوگیری از توسعهٔ بی‌رویه و حساب نشده شهر و همچنین جلوگیری از تخریب منابع طبیعی ضروری است. اما چنانچه این روند با فساد همراه شود، منجر به رانت زمین و ایجاد ارزش کاذب بر زمینی می‌شود که صرفاً به دلیل درون محدودهٔ قانونی بودن مصوب و نه دارا بودن حیات و یا زیرساخت‌های شایسته، ارزش یافته‌است. این

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]
[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

کمپ بی بسیار دشوار است و دوم آن‌که قوانین اغلب دستورات کلی هستند، چنان‌چه قرار باشد این دستورات کلان به ورطهٔ عمل در آیند، می‌بایست به سیاست‌های خرد، برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات در سطح کمپ بی بدل شوند که پرداختن به آن موازی‌کاری با پژوهش دیـگر گروه‌های طرح پژوهشی خواهد بود. لذا به این دو دلیل تنها به مصادیقی کلی اشاره شده‌است و یافته‌ها، نتیجه‌گیری، هدف و دغدغه اصلی پژوهش، پرداختن به مسئلهٔ تاثیر کلان قوانین بر کلیهٔ سکونتگاه‌های غیررسمی در کشور است

- کمپ بی (سربندر) فقیری در همسایگی غنی

کمپ بی در زمان پایه‌ریزی یکی از عظیم‌ترین صنایع نفتی و بنادر ایران و خاورمیانه به عنوان محل زیست کارگران آن در نزدیکی بندر ایـجاد شد. بنابراین ماهیت ساخت آن به منظور سکونت کارگران (احتمالاً موقت) ساخته شده‌است. این در حالی است که پس از انقلاب اسلامی (۱۳۵۷) و تخلیه شدن آن توسط کارگران، به جایی خالی از سکنه و سپس پس از جنگ تحمیلی (۱۳۵۹-۱۳۶۷) محلی برای اسکان جنگ زدگانی بود که خانه خود را از دست داده بودند. محلی برای اسکان موقت تا خانه‌های جدید آن‌ها ساخته شود. اما روند به این شکل پیش نرفت و به مرور این افراد بدون سند مالکیت زمین در کمپ بی ساکن شدند و تا امروز هم ایشان و هم افراد جدید، متصرفان غیرقانونی بخشی از زمین شهر محسوب می‌شوند که مالک زمین زیـرپای خود نیستند. در صورتی که در جوار آن‌ها تاسیسات بزرگ بندر و صنایع نفتی گردش مالی بسیاری تولید می‌کنند اما ایشان نه تنها سهمی در اشتغال آن ندارند بلکه مصائب زیست‌محیطی آن را نیز دریافت می‌کنند و به ازای آن، آن‌چنان که شایسته است حق توسعه دریافت نمی‌کنند. این مسئله را می‌توان در حکمرانی صنایع و توسعه نامتوازن پیگیری کرد

عدم وجود برنامه و سیاست مشخص و یا انحراف از هدف اولیه اسکان جنگـزدگان (هدف: اسکان موقت تا زمان ساخت خانهـهای جدید برای آوارگان جنگ) باعث شد هسته اولیه اسکان غیررسمی در کمپ بی به وجود آید. بنابراین نبود قانون اسکان، ضعف در پیش‌برد ساخت‌وساز خانه‌های جدید، نبود تسهیلات متناسب به خانواده‌های جنگ زده و اقتصاد ضعیف پس از جنگ را می‌توان از علل اصلی ایجاد سکونتگاه غیررسمی کمپ بی دانست. قانون در این مرحله می‌توانست مسئله مالکیت افراد را تدقیق کند در صورتی که این مسئله در کنار اقتصاد ضعیف خانوارهای جنگـزده باعث شد ایشان نه صاحب مسکن جدید شوند و نه حتی صاحب زمین موقتی که در آن ساکن بودند

از طرف دیگر وضعیت نامناسب کنونی افراد ساکن در کمپ بی روز به روز گره مشکلات این ناحیه شهری را کورتر می‌کند. پس از سیل ۱۳۹۸ که بخش عظیمی از جنوب کشور از جمله کمپ بی را با خسارات فراوان مواجه کرد، توجه برای حل مسئله سکونت غیررسمی کمپ بی را بیش از پیش به خود اختصاص داد. ارگان‌های مختلفی از جمله شهرداری، بنیاد مسکن، قرارگاه سازندگی و... با برنامه‌ریزی و اجرای طرح‌های متفاوت مانند اسکان در محل، تخصیص معوض به ساکنین غیررسمی، مسکن مهر و پروژه‌های بنیاد مسکن، گامی در راه حل معضل شهری سکونت غیررسمی برداشتند. چنان‌چه رویکردها و استراتژی‌های برنامه و اقدامات را نیز از جنس قوانین لازم‌الاجرا اما در مقیاسی خرد و بخشی قلمداد کنیم، این برنامه‌ها نیز عواقب مثبت و منفی داشته‌اند. در کنار صاحب مسکن رسمی شدن بخشی از ساکنین کمپ بی، با تحویل خانه غیررسمی خود از کمپ بی و اسکان در خانه‌های جدید در بخش دیگر از شهر و یا اسکان در محل (در کمپ بی)، عده دیگر نه تنها صاحب مسکن نو، پایدار و رسمی نشدند بلکه تمام اموال خود را با هدف ساخت مسکن جدید یا نوسازی مسکن موجود خود از دست داده و همان بیقوله‌ای که ساکن آن بودند را نیز از دست داده‌اند و یا در همان وضعیت پیشین خود زندگی می‌کنند (تصویر ۴)

قوانین و برنامه‌هایی که در کمپ بی اتخاذ شده دارای ایراداتی است که همین امر موجب شده معضل سکونت غیررسمی در این مکان همچنان باقی بماند. علت یکی از این عدم موفقیت‌ها، نبود شناخت صحیح و کافی از مسئله است. تسهیلات، وام‌ها و مشوق‌های تعیین شده برای هم‌یاری مالکین، قرابتی با تورم ساخت مسکن، اقتصاد کلان کشور، قیمت مصالح و ساخت نداشته و یا در مدت وعده داده شده به مالکین پرداخت نشده است. این امر باعث شده مالک تمام دارایی خود را به امید کمک‌های دولتی از دست بدهد، نه مسکن خرابه پیشین خود را داشته باشد، نه دارایی پس‌اندازش و تنها چیزی که برای وی مانده است، اسکلت نیمه‌کاره است (تصویر۴). از طرف دیگر به غیر از بخش‌هایی که اسکان در محل در آن‌ها صورت گرفته و نوسازی و ساخت خانه جدید پایدار در همان مکان رقم خورده‌است، مانند اغلب پروژه‌های تولید مسکن اجتماعی، مسکن مهر و یا نهضت مسکن ملی، خانه‌های جدید در جایی بیرون و دور از شهر بدون هیچ خدمات زیـرساختی شهری احداث شده‌است. همین امر نیز یکی دیگر از معضلات خانه‌های جدید است که میل ساکنین به نوسازی و یا دریافت مشوق و معوض را کاهش می‌دهد. این‌ها تنها بخشی از ناکارامدی برنامه‌ها و سیاست‌هایی است که در کمپ بی باعث ایجاد، تشدید و تداوم آن شده است که همگی ریشه در سیاست کلی و قوانین دارد. شایان ذکر است در این میان مواردی نیز وجود دارد که منجر به توانمندسازی ساکنین و رسیدن به اسکان پایدار و رسمی ایشان شده‌است که نباید آن‌ها را نادیده گرفت. اما آن چه در این پژوهش تأکید بیشتری بر آن است، در مقیاس کلان‌تری مؤثر است. در این مقیاس، تأثیر قوانین در مواضع بیان شده در سه سطح مورد بررسی قرار گرفته است که در جدول ۴ به مهم‌ترین آن‌ها در اختصاص کمپ بی اشاره شده است

بنابراین برای پیاده‌سازی نتایج یافته‌های کتابخانه‌ای اسناد بالادست قانونی و گفت‌وگو با مردم محلی کمپ بی و کارشناسان و مدیران آن (شهرداری، بنیاد مسکن، قرارگاه سازندگی امام علی (ع)) در نمونه مطالعاتی می‌توان گفت راهبرد برنامه‌های موضعی و یا موضوعی که در این محل اعمال شده‌است، دارای خلاءهای قانونی و اساسی است که در قالب جمع‌بندی به آن‌ها اشاره شده‌است. این بخش به سیاست‌گذاری رویکرد و راهبردهای برنامه‌های حوزهٔ مسکن ساکنین سکونت غیررسمی کمپ بی می‌پردازد چرا که این راهبردهای کلی نیز به نوعی مقررات واجب‌الاجرا در آن اقدامات به شمار می‌آیند

۱. زمان‌بر بودن اقدامات و عدم تحقق‌پذیری آن: به دلیل نبود شناخت کافی، مقررات بالادستی که بر برنامه‌های بنیاد مسکن (۱۳۹۹) و مسکن مهر (۱۳۸۸ و ۱۳۹۲) اثر می‌گذارند،

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

جدول ۴. مصداق‌هایی از تأثیر قوانین بر سکونتگاه غیررسمی کمپ بی (سربندر)، مأخذ: نگارندگان.

ردیف	مصداق سربندر	قانون		توضیحات	محل اثر
۱	مبدل‌شدن کمپ بی به یکی از مراکز اسکان مهاجرین جنگ‌زده	عدم وجود قانون مشخص برای ساماندهی اسکان جنگ‌زدگان	-	عدم به رسمیت شناختن ساکنین جنگ‌زدۀ کمپ بی	ایجاد/ تشدید
۲	عدم استفاده از سود پتروشیمی برای ارتقای کیفیت زیست مردم شهر	تقسیم سود صنایع به مناطق محلی	-	عدم تدقیق عدد میزان سود برای مناطق محلی	ایجاد/ تشدید
۳	عدم استفاده از نیروی انسانی بومی و افزایش بیکاری و فقر و به‌دنبال آن در کنار بحران مسکن گسترش اسکان غیررسمی	اولویت دهی به استفاده از نیروهای انسانی بومی و شرکت‌های بومی واجد شرایط لازم (در صورت‌نبودن از نزدیک‌ترین شهرستان) (میرجلیلی و رجب‌پور، ۱۴۰۲)	برنامۀ هفتم توسعه (۱۴۰۳)	عدم تدقیق ویژگی‌های نیروی انسانی واجد شرایط!	ایجاد/ تشدید
۴	شهرک رضوان نمونه‌ای از شهرک‌های اقماری برای واگذاری مسکن به ساکنین کمپ بی	ایجاد شهرک‌های اقماری برای اسکان ساکنین سکونتگاه‌های غیرمجاز	برنامۀ پنجم توسعه (۱۳۸۹)	ناعدالتی اجتماعی و هدایت قشری از مردم به خارج از شهر با وعدۀ بهبود شرایط به‌جای ساماندهی سکونتگاه غیررسمی، نمونه‌ای از فساد مظاهر قدرت از زمین شهری	ایجاد/ تشدید/ حل



تصویر ۴. اقدام ناقص و ناکافی برآمده از عدم شناخت واقعی از پیش‌بینی آینده پروژه به دلیل زمان‌بر بودن آن که منجر به عدم تحقق‌پذیری نوسازی شده است. عکس: نگین رجب‌بوجانی، ۱۴۰۳.

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

امر موجب شده برای کاهش هزینهٔ مسکن، طرح‌ها زمینی بیرون از محدودهٔ شهر را برای ساخت جانمایی کنند تا هزینهٔ زمین حداقل شود. درصورتی که همین امر را عاملی برای فساد و زمین‌خواری نپنداریم و روند مذکور را سالم در نظر بگیریم، هزینهٔ ساخت در مرکز شهر که زیرساخت‌ها و حیات آن وجود دارد کمتر خواهد بود اما ایـن ارزش کاذب قیمت زمین باعث گرانی و عدم تحقق اختصاص زمین‌های مرکز شهر برای امر توسعه به‌خصوص برای اقشار کم‌درآمد می‌شود. این زمین‌های باارزش در قلب شهر اغلب با مقاصد درآمدزایی برای اقشار خاص با رانت آزادسازی شده و به کاربری‌های پول‌ساز برای سودجویی ایشان تبدیل می‌شود

۳. عدم وجود ضمانت اجرایی و عدم مشارکت جامعهٔ محلی در مدیریت و ارتقاء شهر: یکی از مهم‌ترین مشکلات جاری در کمپ بی عدم وجود ضمانت اجرایی برای حل معضلات آن بود که ریشهٔ بخش اعظم آن را می‌توان در تضاد قوانین، تعارض نهادها و عدم توازن اعمال قدرت بخش‌های مختلف مانند صنعت نفت و بندر یافت. این امر باعث می‌شد جامعهٔ محله به کلی از روند تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی شهری که در آن زندگی می‌کنند خارج شده و مسئولین آن نیز قدرت و ضمانت اجرایی نداشته باشند، این امر به ضعف مشارکت نیز دامنه می‌زند

بنابراین می‌توان این‌گونه نتیجه گرفت که فرآیند نادرست سیاست‌گذاری قانونی در سطح کلان، قانونی که از آن نشئت می‌گیرد و اقدام، برنامه و سیاستی که بر پایهٔ این قانون اجرا می‌شود به دلیل: محل تصویب نادرست قوانین (تصمیمات در استان و یا حتی پایتخت گرفته می‌شود و نه در محل)، کارشناس نبودن تصمیم‌گیران، عدم مشارکت مردم در تصمیم‌سازی و اجرا، شناخت ناکافی و از راه دور مطالعات اولیه و پایه‌ای قوانین و اقدامات، رویکردهای نادرست، غیرواقعی، غیرمکان‌مند و تاریخ مصرف گذشته؛ نادرست بوده و همین امر باعث شده این چرخهٔ معیوب همچنان نادرست پیش رود. بنابراین باید از سطح کلان تا خرد این روند اصلاح شود

نتیجه‌گیری

با بررسی قوانین و مقرراتی که نهادهای قانون‌گذار وضع کرده‌اند، می‌توان دریافت که قوانین چه به صورت مستقیم و چه غیرمستقیم در سه موضع بر سکونتگاه‌های غیررسمی و یا زمین و مالکیت آن (به عنوان عامل ممیزه سکونتگاه غیررسمی از دیگر انواع سکونت در شهر) اثر می‌گذارند: «ایجاد»، «تشدید یا تداوم»، و «نوسازی و ساماندهی این سکونتگاه‌ها (حل)». اما به‌طور کلی می‌توان گفت در دسته‌بندی دیگر این قوانین یا سکونت غیررسمی را نادیده گرفته (رویکردهای تغافلی) و یا چنان‌چه آن را به رسمیت بشناسد، سعی دارد برای حل مشکل آن قدمی بردارد (رویکردهای فعال) که نخستین گام این مرحله پیش از اقدام و پروژه، وضع قوانین کارآمد و صحیح است. در این راستا می‌توان به هشت نقطه عطف اشاره کرد که تاثیر بسزایی بر زمین و مالکیت و یا سکونتگاه‌های غیررسمی داشته‌اند: آغاز حاشیه‌نشینی در ایران (دهۀ ۱۳۴۰)، مبنای قانونی شکل‌گیری سازمان نوسازی (۱۳۴۵)، لغو مالکیت‌های زمین صادره از رژیم پهلوی پس از انقلاب اسلامی (دهه ۱۳۷۰)، در دستور کار قرار گرفتن حل مسئلهٔ مالکیت زمین (دهۀ ۱۳۸۰)، پذیرش حاشیه‌نشینی و سکونت غیررسمی به‌عنوان یک واقعیت اجتماعی (دهۀ ۱۳۸۰ و ۱۳۹۰)، نخستین سند ملی توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۳۸۲)، پژوهش در باب قوانین موثر در سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۴۰۲)، جدیدترین سند توانمندسازی سکونتگاه‌های غیررسمی (۱۴۰۲).

علل ایجاد و رشد سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران به‌طور مختصر شامل موارد ذیل است

-رشد جمعیت مهاجران و عدم تمرکززدایی از پایتخت یا کلان‌شهرهای صنعتی و یا توزیع نامتوازن امکانات در سطح کشور و توسعه نامتوازن شهر

- مشکلات اقتصادی کلان کشور و افزایش نرخ فقر و ناکارآمدی سیاست‌های دولت در تولید مسکن

- عدم کفایت ضمانت اجرایی قوانین و برنامه‌ها در کنار وعده‌های بدون پشتوانه به مردم که باعث عدم اعتماد ایشان به مدیریت شهری شده

- نبود قانون مستقل برای سکونت‌گاه‌های غیررسمی (زیرسایه بودن بافت فرسوده در صورتی که ماهیت متفاوتی دارند)

-عدم توجه به استطاعت ساکنین و در نتیجه تبیین برنامه‌های غیرواقعی

- وضع قوانینی که در تعارض باهم هستند و یا تقسیم یک مسئولیت میان چندین ارگان و نهاد که ضمن پیچیده و زمان‌بر کردن بروکراسی، راه را برای شانه خالی کردن نهادها در عدم پذیرش مسئولیت فراهم می‌کند تا با فرافکنی وظیفه خود بر دوش دیگر نهادها، از انجام مسئولیت یا پذیرش خطای به وجود آمده سر باززنند

- عدم تداوم برنامه‌ها با تعویض دولت‌ها که موجب کاهش سرعت و یا لغو پروژه و برنامه‌های مفید شده و فرصت برخورد به موقع را از دست می‌دهد. این امر نشانگر غیرکارشناسی بودن نظرات، سلیقه‌ای بودن مدیریت و نبود برنامه و سیاست یکپارچه بلندمدت برای مدیریت کشور است. بنابراین قوانین و برنامه‌ها باید فرادولتی باشند

و در آخر به عنوان پیشنهادات منتج از مسئله‌شناسی تاثیر قوانین بر سکونت غیررسمی، با تحلیل و بررسی قوانین و سپس مشاهده آثار آن‌ها در واقعیت، می‌توان به خلاءها، ایرادات و نواقص کلان قوانین در موضوع سکونتگاه‌های غیررسمی رسید که باید آن‌ها را اصلاح نمود تا بخشی از معضلات سکونتگاه‌ها مرتفع شود چرا که نگارندگان معتقدند اگر نگوییم مهم‌ترین، حداقل بخش اعظم معضلات سکونتگاه‌های غیررسمی مستقیم یا غیرمستقیم منشاء قانونی داشته و یا با اصلاح قانون قابل حل خواهد بود. اصلاح قانون همچنین راه را برای مشارکت ساکنین نیز هموارتر و رغبت ایشان به نوسازی و برداشتن بار آن از دوش دولت که توان حل آن را ندارد خواهد داشت. بنابراین چنان می‌نماید که قوانین در معنای عام آن که راهبر سیاست‌ها، برنامه‌ها، طرح‌ها و اقدامات در سطح خرد خواهند بود، به جای تسهیل‌گری نوسازی سکونت غیررسمی، مانعی کندکننده و یا متوقف‌کنندهٔ نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی شده‌است و با حل آن، گرهٔ نوسازی نیز باز خواهد شد (در این‌جا منظور از سیاست، سیاست‌های خرد پایین‌دست قوانین است که شاکلهٔ برنامه و اقدام و طرح را می‌سازد نه رویکردها و راهبردهای کلان کشور که قوانین را ساماندهی می‌کند).

این ایـرادات قانونی عبارتند از (تصویر ۵):

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/jors.2025.5]

۱	تعدد و تناقض در قوانین	برنامهٔ هفتم توسعه (۱۴۰۳)	عدم همسویی فصل ۱۱ بخش مسکن حمایتی با سیاست کلی نظام در برنامهٔ هفتم	شکل‌گیری/ تشدید
۲	تعدد تعاریف و عدم تدقیق مفاهیم	برنامهٔ هفتم توسعه (۱۴۰۳)	مشخص‌نکردن چیستی بافت فرسوده و ناکارآمد شهری و تدقیق جایگاه سکونتگاه غیررسمی	تشدید/ حل
۳	تعدد و هم‌پوشانی نهادی	تعدد نهادهای ذی‌ربط و پخش مسئولیت میان آن‌ها	وزارت راه‌وشهرسازی/ سازمان نوسازی/ شرکت بازآفرینی/ بنیاد مسکن/ شهرداری‌ها/ شرکت زمین‌ومسکن و...	شکل‌گیری/ تشدید/ حل
۴	فساد سیستماتیک / رانت	قوانین مدنی (۱۳۱۳-۱۳۱۴)	مثال: سوءاستفاده از مادهٔ ۱۴۱ و ۱۴۲ و ۳۵ توسط دلالان و تصرف اطراف تهران	شکل‌گیری/ تشدید
۵	قانون نامتناسب با نیاز و ظرفیت	بودجهٔ کل کشور (۱۴۰۴) / برنامهٔ هفتم (۱۴۰۳)	عدم توجه به استطاعت‌پذیری / عدم توجه به ویژگی‌های خاص هر سکونتگاه (تمرکز صرفاً بر جمعیت)	تشدید/ حل
۶	قوانین سخت‌گیرانه	برنامهٔ پنجم توسعه (۱۳۸۹)	مقررات بازدارنده و اعمال ممنوعیت ارائهٔ کلیهٔ خدمات زیربنایی به ساخت‌وسازهای غیرمجاز و تخریب آن‌ها	تشدید/ حل
۷	پیشی‌گرفتن قانون از روند طرح	تعدید برنامه و طرح به دلیل به تعویق افتادن عملیاتی شدن آن در صورت تصویب قوانین جدید در همان راستا		حل
۸	عدم ضمانت اجرایی قانون			شکل‌گیری/ تشدید/ حل

تصویر ۵. بخشی از مهم‌ترین ایرادات و نواقص قانون موثر بر سکونت غیررسمی، زمین و مالکیت آن که خود مانع نوسازی سکونتگاه‌های غیررسمی شده‌است و باید رفع و اصلاح شود. مأخذ: نگارندگان.

فهرست منابع

• پایگاه خبری وزارت راه و شهرسازی. (۱۳۹۳). *سکونتگاه غیر رسمی چیست؟* بازیابی‌شده از https://l1nq.com/Rr5X5

• پیران، پرویز (۱۳۸۱). باز هم در باب اسکان غیررسمی، مورد شیرآباد زاهدان. *هفت شهر*، ۳ (۱۰-۹)، ۷.

• پیران، پرویز. (۱۳۶۸). توسعه برون‌زا و شهر. *مجله سیاسی-اقتصادی*. ۳۰ و ۳۱. https://l1nq.com/2Utzv

• جلیلی صدرآباد، سمیه؛ کاویانی، یونس و اسکندری دورباطی، زهرا. (۱۴۰۲). بررسی سیاست‌ها و قوانین ساماندهی سکونتگاه‌های غیررسمی در ایران و ارائهٔ پیشنویس تقنینی بازنگری طرح‌های توانمندسازی و ساماندهی سکونتگاههای غیررسمی. *گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی*، ۳۱(۷). https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1785307

• حاج‌یوسفی، علی. (۱۳۸۱). حاشیه نشینی شهری و فرایند تحول آن، قبل از انقلاب اسلامی. *فصلنامه هفت شهر*، ۳(۴۲)، ۲۴-۱۲. https://sid.ir/paper/463566/fa

• دفتر حفاظت و نشر آثار حضرت آیت‌الله العظمی خامنه‌ای. (۱۳۸۹). *سیاست‌های کلی نظام در امور «شهرسازی»*. https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=11270

• سپانلو، ابوالفتح و احمدیان، ریحانه. (۱۳۹۶). *جاماندگی و جداماندگی شهری: تجربه‌ای در معاصرسازی پهنه‌های شهری جامانده در بزرگشهر مشهد*. روزبهان.

• شورای نگهبان. *قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*. (۱۳۵۸). https://encr.pw/pCXdS

• طاهرخانی، حبیب‌اله و همکاران. (۱۳۸۸). *مبانی بهسازی شهری «با تمرکز بر بهسازی سکونتگاه‌های غیررسمی»*. شرکت خدمات مدیریت ایرانیان با همکاری سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌های کشور. https://noandishaan.com/uploads/down-5575.html

• فراهانی، مسعود. (۱۴۰۲). بررسی لایحهٔ برنامهٔ هفتم توسعه (۷۴): ارزیابی از منظر تأمین مسکن برای گروه‌های کم‌درآمد و آسیب‌پذیر. *گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*، ۳۱(۵)، ۱۹۱۹۶. https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1780409

• فرنام، علی؛ دبیری‌نژاد، شهاب؛ پایاب، مهسا؛ مولائی نسب، سروین؛ نورانی جداقیا و فوری، حمیدرضا. (۱۴۰۳). بررسی لایحهٔ بودجه سال ۱۴۰۴ کل کشور (۱۸): موضوع تبصرهٔ «۱۰»- بخش مسکن و حمل و نقل. *گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی*. https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1819516

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای (۱۳۸۸). *آیین‌نامه اجرایی قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضهٔ مسکن*. اسلامی. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/135262

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳). *برنامهٔ پنجسالهٔ هفتم توسعه*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(۱۳۱۰). *قانون ثبت املاک*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/92284

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(۱۳۸۹). *قانون برنامهٔ پنجسالهٔ پنجم توسعهٔ جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴ ـ ۱۳۹۰)*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/790196

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(۱۳۹۶). *قانون برنامهٔ پنجسالهٔ ششم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران (۱۴۰۰ـ ۱۳۹۶)*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1014547

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی(۱۴۰۴). *قانون بودجهٔ سال ۱۴۰۴ کل کشور* (بخش دوم). https://encr.pw/vDeE2

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۱۴). *قانون مدنی*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/92778

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۳۴). *قانون تأسیس بانک ساختمانی و اساسنامهٔ آن*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/94730

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.(۱۳۳۹).*قانون اصلاح اراضی دولت، شهرداری، اوقاف و بانک‌ها*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94782

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۳۹). *قانون مربوط به اصلاحات اراضی*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/94816

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۴۵). *قانون اصلاح پاره‌ای از مواد و الحاق مواد جدید به قانون شهرداری مصوب ۱۳۳۴*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/95968

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۴۷). *قانون نوسازی و عمران شهری*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/96267

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۸). *قانون لغو مالکیت اراضی موات شهری و کیفیت عمران آن*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/98143

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۵۸). *لایحهٔ قانونی تجدید قرارداد، و اجارهٔ املاک و اموال موقوفه*. https://rc.majlis.ir/fa/law/print_version/98094

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۶۶). *زمین شهری*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/91392

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۷۳). *پرداخت وام مسکن به مهاجرین جنگ تحمیلی توسط بانک‌ها و صدور اسناد آماده‌سازی زمین در مناطق جنگ‌زده*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/115409

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]

• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۳). *برنامهٔ چهارم توسعهٔ اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/94202
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۷). *قانون ساماندهی و حمایت از تولید و عرضهٔ مسکن*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/133844
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۸۹). *قانون حمایت از احیا، بهسازی و نوسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/790100
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۳۹۷). *آیین نامهٔ اجرایی برنامهٔ ملی بازآفرینی شهری پایدار*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1060556
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۱). *قانون بودجهٔ کل کشور*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1742795
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۲). *قانون بودجهٔ کل کشور*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1775245
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). *بررسی اهمیت و نقش رویکرد (انتقال حق توسعه)* TDR *در تحقق‌گذیری طرح‌ها و توسعه شهری*. https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1816120
• مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی. (۱۴۰۳). *قانون بودجهٔ کل کشور (بخش اول)*. https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1800601
• میرجلیلی، فاطمه و رجب‌پور، حسین. (۱۴۰۲). بررسی لایحهٔ برنامهٔ هفتم توسعه (۱۵): حوزهٔ صنعت. گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۱(۴)، ۱۹۰۶۸. https://report.mrc.ir/article_9564.html
• وزارت راه و شهرسازی، شرکت بازآفرینی شهری ایران (۱۳۹۳). *سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری*. https://encr.pw/o0tWT
• وزارت راه و شهرسازی، شرکت بازآفرینی شهری ایران. (۱۳۹۵). *الحاقیه سند ملی راهبردی احیا، بهسازی و نوسازی و توانمندسازی بافت‌های فرسوده و ناکارآمد شهری*. https://l1nq.com/o0tWT
• Abrams, C. (1964). *Man's Struggle for Shelter in an Urbanizing World*. MIT Press.
• Blanco, A. G. (1982). *The Formal Determinants of Informal Settlements in Bogotá* [Unpublished doctoral dissertation, Cornell University]. https://ecommons.cornell.edu/server/api/core/bitstreams/7343d790-157e-46d1-93ae-e91f2401dbbd/content.
• Eskandari Dorbati, Z., Javaheripour, M., & Torkaman, F. (2022). Land ownership and construction of informal settlements in Iran. *Jurnal of Community Development (Urban and Ruaral Communities) 14*(1), 305-331. https://doi,org/10.22059/jrd.2022.345452.668743
• Hajialiakbari, K. (2017). Definition of the Criteria and Indices of Neighbourhood Sustainability (with Emphasis on Functional Aspect). *Bagh-e Nazar, 14*(51), 45-60. https://www.bagh-sj.com/article_49456.html?lang=en
• Kuyucu, T. (2014). Law, Property and Ambiguity: The Uses and Abuses of Legal Ambiguity in Remaking I stanbul›s Informal Settlements. *International Journal of Urban and Regional Research, 38*(2), 609-627. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12026
• Mansouri, S. A. (2020). Neighborhood Secure Focal Point, a Strategic Method for Elimination of the Renovation Stagnation. *MANZAR, the Scientific Journal of landscape, 12*(53), 74-81. https://doi.org/ 10.22034/manzar.2020.120604
• Mansouri, S. A. (2025). Calamities of Development. *MANZAR, the Scientific Journal of Landscape,17*(70), 3. https://doi.org/10.22034/MANZAR.2025.2177486
• Pakzat, S. M. (2025). The relationship between good governance and sustainable development(Emphasizing Energy Management). *MANZAR, The Scientific Journal of Landscape, 17*(72). https://doi.org/ 10.22034/manzar.2025.515849.2342
• UN-Habitat *Annual Progress Report*. (2021). United Nations Settlements Programme. HS/004/21E. https://unhabitat.org/sites/default/files/2021/05/annual_progress_report_2020_final.pdf
• Van Oostrum, M., & Shafique, T. (2023). Regulating informal settlement 'from within': the case for plurality in applying building regulation to slum upgrading. *International Development Planning Review, 45*(3), 235-248. https://doi.org/10.1111/1468-2427.12026

COPYRIGHTS
Copyright for this article is retained by the authors with publication rights granted to Revitalization School journal. This is an open access article disributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution License (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

نحوهٔ ارجاع به این مقاله
سرتیپی اصفهانی، محمدرضا و رجب‌بوجانی، نگین. (۱۴۰۴). ارزیابی قانون به مثابهٔ ابزار حکمروایی در سکونتگاه‌های غیررسمی (نمونهٔ مطالعه: کمپ بی سربندر- بندر امام خمینی). *مکتب احیاء*، ۳(۶)، ۳۴-۵۵.

DOI: https://doi.org/10.22034/3.6.5
URL: https://jors-sj.com/article-1-76-fa.html

[Downloaded from jors-sj.com on 2026-11-24]

[DOI: DOI: 10.22034/3.6.5]